



REGULACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EL URBANISMO DESDE LA SOSTENIBILIDAD

Texto refundido de la ley del suelo y rehabilitación urbana (TRLSTRU) y ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA).



COLEGIO OFICIAL DE APAREJADORES Y ARQUITECTOS TÉCNICOS DE GRANADA

REGULACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EL URBANISMO



Colaboradores:

NEOBRAND

 Junta de Andalucía



REGULACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EL URBANISMO DESDE LA SOSTENIBILIDAD

Texto refundido de la ley del suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU) y ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA)

Emilio Martín Herrera

Arquitecto Técnico. Licenciado en Derecho
y Técnico Superior en Catastro



COLEGIO OFICIAL DE
APAREJADORES Y ARQUITECTOS
TÉCNICOS DE GRANADA

PRÓLOGO

La rápida transformación de nuestras ciudades y de nuestra manera de vivirlas pedía desarrollar y modificar la anterior Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) con más de 18 años a sus espaldas y que ya nació con las raíces hundidas en el modelo tradicional de planeamiento y gestión de mediados del siglo XX, dando paso a la nueva y esperada Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) adaptándose a los cambios y avances sociales, tecnológicos, económicos y de desarrollo sostenible.

Desde la **Comisión de Urbanismo del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Granada** se lleva trabajando y profundizando en ella desde hace un tiempo, dando lugar a diferentes eventos y actos donde desgranarla para poder conocer la evolución de la ordenación territorial y la actividad urbanística en Andalucía.

Y gracias a la extensa y dilatada experiencia, sustentada en un elevado conocimiento en materia urbanística de uno de los compañeros integrantes de esta Comisión de Urbanismo, **Emilio Martín Herrera**, os presentamos este documento donde se analiza y detalla el contenido de la LISTA, con la novedosa aportación e integración de lo contenido en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU).

Es una suerte que siempre debe ser valorada y puesta en valor para nuestra profesión de la Arquitectura Técnica contar con compañeros de tan alto nivel y experiencia en el urbanismo, y que además decidan desinteresadamente compartirlo con la profesión y con la sociedad.

Gracias querido compañero y amigo por trabajar y compartir.

María Paz García García.
Presidenta del Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Granada

AGRADECIMIENTOS

El texto que sigue a continuación es resultado del trabajo de varios años unido al estudio intenso de los últimos meses, sobre todo desde que se conoció la intención de la Comunidad Autónoma de Andalucía de modificar sustancialmente la legislación sobre ordenación del territorio y el urbanismo.

Este trabajo es el compendio de la docencia desarrollada en estos años dentro de la amplia oferta de formación del **Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Granada** (COATGR); en este sentido, es también resultado de los debates generados y de la actividad en este ámbito, desplegada por el Colegio a través de foros, mesas redondas, etc., donde se han manifestado opiniones diversas sobre el desarrollo urbano y territorial, en Andalucía en general, y en Granada en particular. El estudio asume la información y la aportación vertida en los debates docentes y técnicos, siempre desde una óptica profesional, teniendo en cuenta el carácter fundamental que la interpretación tiene en este campo, y por tanto, el carácter abierto de las opiniones. Consecuentemente, el texto que se presenta está sujeto a crítica, a revisión, a aportaciones, más aún sabiendo que estamos ante Textos legales novedosos, pendientes de aplicación y sujetos a un desarrollo reglamentario, necesario y fundamental.

El **COATGR**, representado por las sucesivas Juntas de Gobierno, ha apostado de forma clara por el carácter de entidad de servicios a sus colegiados y la ciudadanía en general, que deben asumir las Corporaciones Profesionales. Quiero que sea el primer agradecimiento que debe constar como génesis de este trabajo. Es el resultado claro de una política corporativa centrada en la formación sistemática, tanto genérica como sectorial, que ha tenido como receptores a innumerables profesionales, con el objetivo de que puedan aplicar en su trabajo diario estos conocimientos específicos, complemento de su formación universitaria.

La apuesta última del texto que sigue es comentar el contenido de la nueva Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) que, como se sabe, ha sido objeto de amplio debate y explicación, en la que ha participado de forma intensa el colectivo profesional de la Arquitectura Técnica y la Edificación, aportando propuestas y alternativas. Participación en la que ha estado presente de forma muy especial el **COATGR**.

El desarrollo reglamentario y la aplicación de la LISTA, en coordinación con la legislación básica del Estado, seguramente obligará a matizar, e incluso a corregir, algunos de los contenidos que aquí se exponen; en ese sentido, serán de agradecer las aportaciones y también las críticas. El objetivo fundamental es tener disponible un Texto de información útil para su aplicación práctica. Por tanto, nace con vocación de adaptación y cambio.

Este trabajo se engloba en la apuesta del **COATGR** por la formación y el debate en el campo del urbanismo. El desarrollo de las previsiones docentes para profesionales y los encuentros técnicos impulsados desde el Colegio, se han organizado desde su Comisión de Urbanismo (que es una de las diversas que apuestan por la formación de sectores claves de la profesión), y al frente de la cual está el Vocal de la Junta de Gobierno responsable de la misma, José Carlos Guerrero.

Junto a él, el trabajo y la aportación de los miembros que participan en ella, Arquitectos Técnicos y Grados en Edificación, así como Arquitectos, Letrados, etc. Es de agradecer la labor y las aportaciones desinteresadas de magníficos profesionales como Federico Salmerón, José Luis Sevilla, José Luis Santana, Juan Carlos del Pino, Darío Domene, Luis López, Juan Manuel Santiago, Pepe Gómez, María Paz García o Miguel Castillo; que junto con otros, han participado estrechamente en los debates y puestas en común de los temas de interés relacionados con el urbanismo de nuestra Provincia.

Por supuesto, este trabajo es resultado del esfuerzo y la colaboración de todo el personal al servicio del **COATGR**, que no han escatimado dedicación a la hora de organizar y coordinar formación y documentación, siempre al servicio del colectivo. Ha sido inestimable la entrega del Gerente, Antonio Jesús Cordon, y de las responsables de coordinación y formación, Clara Carrillo y Magdalena Lorca, además del apoyo del resto de trabajadores del Colegio.

Mi agradecimiento a todos.

Esta publicación puede contribuir a seguir en la senda de servicio a los profesionales que se dedican al campo de la arquitectura y la edificación, y a la ciudadanía en general. Y esto, en la misma línea que otros trabajos desarrollados por distintos compañeros, que profundizan en el conocimiento de los diversos sectores donde prestan sus servicios los profesionales arquitectos técnicos y grados en edificación.

Por último un agradecimiento personal y muy especial: a Elisa compañera de trabajos, fatigas y de vida. Sin sus consejos y guía nada es posible.

Emilio Martín.

Miembro de la Comisión de Urbanismo del COATGR

Índice

CAPÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN. DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO SOSTENIBLE..... 26

1. Introducción.	27
2. Concepto de “desarrollo sostenible”. La Declaración de Quito.....	29
2.1. “Desarrollo Urbano Sostenible” en el marco jurídico Europeo.	31
2.2. Principios Constitucionales del urbanismo y la ordenación del territorio: la falta de concreción en la Norma Fundamental del concepto “Desarrollo Urbano Sostenible”.....	32
2.3. Marco normativo general: evolución hacia el “desarrollo sostenible”.	33
3. Concepto de ordenación territorial y urbanística.....	35
3.1. Ordenación territorial y urbanística sostenible. El pacto de Ámsterdam y la “Agenda Urbana Europea”.	35
3.2. El concepto de ordenación territorial en Europa.	36
3.3. Ordenación territorial y urbanística. Conceptos. Diferencias y relaciones.	39
3.4. Marco Constitucional de la ordenación territorial y urbanística. La “Agenda Urbana Española”.	40
3.5. La ordenación territorial y urbanística como marco de un desarrollo sostenible en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. La “Agenda Urbana Andaluza”.....	40

CAPÍTULO SEGUNDO

BREVE DESCRIPCIÓN HISTÓRICA DE LA REGULACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA EN ESPAÑA 44

1. La prehistoria de la regulación en la ordenación del territorio y urbanístico en España.....	45
2. El marco jurídico preconstitucional.	47
3. Constitución y ordenación territorial y urbanística. Distribución de competencias.....	49
4. La última legislación urbanística de ámbito Estatal: el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (LS92).	50
5. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 1997. Ordenación del territorio y regulación del urbanismo como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.....	51
5.1. El marco competencial del Estado en materias que inciden en la ordenación del territorio y el urbanismo.....	51
5.2. Desarrollo de un aspecto concreto de las competencias del Estado: el Real Decreto 1093/1997.....	52

CAPÍTULO TERCERO

REGULACIÓN ESTATAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO. SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE. SUS IMPLICACIONES EN LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA..... 54

1. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Modelo propuesto. Esquema de previsiones. Su incidencia en la regulación urbanística.	55
2. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: Su refundición en el Texto Refundido del 2008.	57
3. La legislación de medidas liberalizadoras en el marco Estatal.	61
4. Respuesta Estatal a la crisis del crecimiento urbano “insostenible”. La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana: hacia la “sostenibilidad” de la actividad urbanística.	63
5. Refundición de la legislación de régimen del suelo y rehabilitación urbana: el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo	

y Rehabilitación Urbana (TRLSRU). competencias del Estado con incidencia en la actividad de ordenación territorial y urbanística.	67
5.1. Condiciones básicas que debe garantizar el Estado.....	67
5.2. Principios del desarrollo territorial y urbano sostenible.	67
5.3. Sobre la ordenación territorial y urbanística.....	68
5.4. Derechos y deberes de los ciudadanos.	69
a. Derechos.	69
b. Deberes.	70
5.5. Iniciativa y participación en la actividad urbanística.	70
a. Actuaciones de “transformación” y “edificatorias”.	70
b. Iniciativa en las actuaciones.	71
c. Participación en el desarrollo de las actuaciones.	71
5.6. Estatuto de la propiedad.	75
a. La propiedad del suelo como propiedad estatutaria. Régimen urbanístico.	75
b. Derechos de la propiedad.	78
c. Deberes y cargas de la propiedad.....	81
5.7. Deberes vinculados a las actuaciones de “transformación urbanística” y “edificatoria”.	84
a. Reajustamiento y retorno.	87
5.8. Utilización del suelo.....	88
a. “Situaciones básicas”.....	89
5.9. Sostenibilidad del desarrollo urbano. Viabilidad técnica y económica.	90
5.10. Reglas en las operaciones de distribución de cargas y beneficios.....	91
5.11. Reglas en las actuaciones sobre el medio urbano.....	92
5.12. Publicidad y eficacia en la gestión pública urbana.	93
5.13. Régimen de parcelas y fincas. Complejos inmobiliarios.....	94
a. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos.	96
5.14. Declaración de obra nueva.	97
a. En el caso de obra nueva en construcción.....	98
c. En el supuesto de situaciones “asimiladas a fuera de ordenación”.....	99
5.15. El informe de evaluación de edificios (IEE).	99
5.16. Cooperación y colaboración. Convenios.	100
5.17. Régimen de valoraciones.	106
a. Ámbito del régimen de valoraciones y criterios generales. Régimen supletorio.	109
b. Valoración en el suelo “rural”.....	112
c. Valoración en el suelo “urbanizado”.....	113
d. Indemnización de la facultad de participar, de la iniciativa y la promoción en actuaciones de urbanización o edificación.	114
e. Valoración del suelo en el régimen de equidistribución de beneficios y cargas.	118
5.18. La expropiación forzosa por razón de ordenación territorial y urbanística.....	119
a. Fijación del justiprecio y su pago.....	120
b. Ocupación de los terrenos e inscripción en el Registro de la propiedad. Adquisición de los inmuebles.	123
c. Modalidades de gestión.	127
d. Reversión y retasación.	128
5.19. Supuestos indemnizatorios y responsabilidad patrimonial.....	129
a. Supuestos indemnizatorios en el TRLSRU.	129
5.20. Sustitución forzosa por incumpliendo de la función social de la propiedad.	130
5.21. Patrimonios públicos de suelo.	131
5.22. Derecho de superficie.	137

5.23. Régimen jurídico.	139
a. Ilícitos y delitos.	139
b. Peticiones, actos y acuerdos.	139
c. Acciones y recurso contra los actos de la Administración.	140
5.24. Urbanismo y Registro de la Propiedad.	140

CAPÍTULO CUARTO

ANTECEDENTES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL URBANISMO EN ANDALUCÍA. 144

1. La Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza (LOTA).	145
2. Antecedentes de una legislación urbanística propia en Andalucía.	146
3. La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).	147
3.1. Esquema de la LOUA.	149
a. El esquema de instrumentos de planificación urbanística regulados en la LOUA era el siguiente.	150
b. Fase de ejecución urbanística. Referente a la transformación física y jurídica de la realidad para adaptarla al planeamiento.	150
c. En relación con la intervención en la edificación y usos del suelo (del vuelo y subsuelo)...	151
d. La legislación urbanística regulaba mecanismos de intervención administrativa en el mercado del suelo.	151
e. Régimen jurídico del suelo. La legislación de régimen del suelo y urbanística.	151
3.2. Modificaciones de la LOUA.	151
3.3. Reglamentos de aplicación en desarrollo de la LOUA.	152

CAPÍTULO QUINTO

LA LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA (LISTA) 154

1. Antecedentes “no nacidos”: El borrador de Ley para el Urbanismo Sostenible de Andalucía (LUSA). Propuesta general de la LUSA.	155
2. Recorrido hasta su promulgación de la LISTA. Justificación.	158
3. Objetivos de la LISTA enunciados en su exposición de motivos.	160
4. Estructura de la LISTA. Comparación con la estructura de la LOUA,	163
5. El encaje de la LISTA con el TRLSRU.	164
6. El concepto de desarrollo sostenible para la LISTA. Normas de adaptación al entorno.	165
7. Definición y objeto de la ordenación del territorio y de la actividad urbanística. Fines de la ordenación territorial y urbanística.	167
8. Principios generales de la ordenación territorial y urbanística.	171
8.1. Invalidez de los instrumentos de ordenación.	172
8.2. Cooperación entre administraciones.	174
8.3. Cooperación público-privada.	175
8.4. Convenios.	175
8.5. Participación ciudadana y derecho de consulta.	177
8.6. Sistema de información territorial.	178

CAPÍTULO SEXTO

RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD DEL SUELO. CLASIFICACIÓN DEL SUELO. DERECHOS Y OBLIGACIONES. ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN 180

1. Clases y categorías de suelo previstas por la LISTA.	181
1.1. Suelo urbano. Concepto de solar y extinción de la condición de solar.	181
a. Urbanizado.	182
b. Sometido de transformación urbanística en suelo urbano.	182
c. El supuesto de núcleos tradicionales asentados legalmente en medio rural.	183
1.2. Suelo rústico. Criterios para su definición.	183
a. Protegido por legislación sectorial.	183
b. Preservado por procesos naturales susceptibles de riesgo.	183
c. Preservado por ordenación territorial o urbanística.	184
d. Común.	184
e. Hábitat rural diseminado.	184
1.3. Su comparación con las clases y categorías de suelo previstas por la LOUA.	184
1.4. El encaje de las clases y categorías de suelo previstas por la LISTA con las “situaciones básicas” en el TRLSRU.	184
2. Derechos y obligaciones de los titulares del suelo. Régimen del suelo. Derecho a materializar el aprovechamiento urbanístico una vez cumplidas con las obligaciones.	185
2.1. Principios generales del contenido del derecho de propiedad. El uso urbanístico del subsuelo.	185
a. Contenido de los derechos.	186
b. Contenido de las obligaciones.	186
2.2. Régimen del suelo rústico.	186
a. Derechos.	186
b. Deberes.	187
c. Prohibiciones.	187
2.3. Usos y actividades en suelo rústico.	188
a. Actuaciones en suelo rústico.	188
b. Actuaciones ordinarias en suelo rústico.	188
c. Actuaciones extraordinarias en suelo rústico. Autorización.	189
d. Actuaciones sobre hábitat rural diseminado.	190
e. Transformación del suelo rústico.	190
2.4. Régimen del suelo urbano.	191
a. Derechos.	191
b. Deberes.	191
c. Transformación del suelo urbano.	191
3. El concepto de actuación urbanística. Su relación con el concepto de actuación de transformación urbanística del TRLSRU.	193
3.1. Concepto.	193
a. En suelo urbano.	193
b. En suelo rústico común.	193
3.2. Delimitación.	194
a. Contenido.	194
b. Iniciativa.	194
c. Bases orientativas.	194
d. Delimitación y tramitación cuando no está definida en el instrumento de ordenación.	195
3.3. Áreas de reparto (AR) y aprovechamiento medio (AM) en operaciones de transformación.	195

a. Supuestos.....	195
b. Contenido.	196
c. Supuesto especial: dotación o incremento de aprovechamiento (actuación de mejora urbana).....	196
4. Actuaciones de transformación en suelo urbano.....	197
4.1. Actuaciones de dotación o incremento de aprovechamiento (de mejora urbana).	197
a. Actuaciones de dotación. Sobre parcelas o conjunto de parcelas.	197
b. Delimitación de áreas homogéneas.	197
c. Deberes de la promoción.....	197
4.2. Actuaciones de reforma interior.....	198
a. Delimitación.....	198
b. Deberes de promoción.	198
4.3. Actuaciones urbanísticas en suelo urbano al margen de las de transformación.	199
5. Actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico.....	200
5.1. Condiciones y excepciones.	200
5.2. Deberes de promoción.....	200

CAPÍTULO SÉPTIMO

APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO. ÁREAS DE REPARTO Y APROVECHAMIENTO

MEDIO202

1. El concepto de aprovechamiento urbanístico. Su evolución en la legislación urbanística. ..	203
2. Afecciones del aprovechamiento en la LISTA.....	208
3. Áreas de Reparto (AR).....	210
4. El derecho al aprovechamiento en suelo urbano y en suelo rústico sometido a transformación. Derecho al aprovechamiento en suelo urbano no sometido a transformación.	211
5. Mecanismos de materialización del derecho al aprovechamiento en actuaciones asistemáticas.	212

CAPÍTULO OCTAVO

ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA. NIVELES DE ORDENACIÓN 214

1. ¿Qué es para la LISTA la ordenación territorial y urbanística?. Comparación con el contenido de la LOTA y la LOUA.	215
2. Principios. Contenido y alcance.	218
3. Directrices para la ordenación del litoral.	219
4. Directrices para la ordenación del paisaje.	220
5. Alcance de la ordenación territorial.....	221
6. Alcance de la actividad y la ordenación urbanística.	223
6.1. Ordenación general.....	225
6.2. Ordenación pormenorizada y detallada.....	226

CAPÍTULO NOVENO

ORDENACIÓN TERRITORIAL228

1. Instrumentos de ordenación y de información territorial. Esquema general. Su relación con el contenido de la LOTA.	229
2. El Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA).....	230
2.1. Bases, estrategias, objeto y finalidad según la LISTA.	230
2.2. Contenido. Elementos de ordenación propios.	231
2.3. Tramitación y efectos.....	232
2.4. Instrumentos de desarrollo.....	232

3. Plan de Ordenación Territorial de ámbito Subregional (POTSUB).....	233
3.1. Determinaciones de ordenación.	233
3.2. Tramitación, aprobación y efectos.	235
4. Instrumentos de gestión territorial.	236
4.1. Programas de gestión territorial.	236
4.2. Instrumentos de desarrollo y ejecución.	236
5. Planes y actuaciones con incidencia en la ordenación territorial.	238
5.1. Planes con incidencia en la ordenación de territorio (PIOT).	238
a. Determinaciones.	238
b. Elaboración y tramitación.	238
5.2. Actuaciones de interés autonómico (AIA).....	238
a. Declaración de interés autonómico.	239
b. Proyecto de actuación autonómico (PAA).....	240
5.3. Actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio (AIOT).	240
6. Vigencia y revisión de los instrumentos de ordenación territorial.	242
6.1. Efectos de los planes de ordenación del territorio.	242
6.2. Vigencia de los planes de ordenación del territorio.	243

CAPÍTULO DÉCIMO

ORDENACIÓN URBANÍSTICA.....246

1. Directrices para la ordenación urbanísticas.....	247
1.1. Desarrollo urbano sostenible.	247
1.2. Criterios para ordenación de la reserva de dotaciones.....	247
a. El concepto de dotación y sus estándares.	248
b. Reservas para usos de interés social.....	252
1.3. Viabilidad económica y equidistribución en los nuevos desarrollos.	253
2. Instrumentos de ordenación urbanística. Instrumentos complementarios. Esquema general. Su relación con el contenido de la LOUA.	254
3. Contenido documental de los instrumentos de ordenación urbanística.	255
4. Instrumentos de ordenación urbanística general.	256
4.1. Plan de General de Ordenación Municipal (PGOM).....	256
a. Función.	256
b. Determinaciones.....	256
4.2. Plan de Ordenación Intermunicipal (POI).	257
4.3. Plan Básico de Ordenación Municipal (PBOM).....	258
5. Instrumentos de ordenación urbanística detallada.	259
5.1. Plan de Ordenación Urbana (POU).	259
a. Función.	259
b. Determinaciones.....	259
5.2. Plan Parcial de Ordenación (PPO).	260
5.3. Plan de Reforma Interior (PRI).	260
5.4. Estudio de Ordenación (EO).....	261
6. Otros instrumentos de la ordenación detallada.....	262
6.1. Planes Especiales (PE). Concepto, ámbito y desarrollo.	262
a. De protección del patrimonio, del medio ambiente y del paisaje.	264
b. Para establecer y desarrollar infraestructuras y equipamientos.	264
c. Para la constitución y ampliación de patrimonios públicos de suelo.	265
d. Para delimitar áreas de tanteo y retracto.	265
e. Para controlar asentamientos irregulares en suelo rústico.	265

f. Para establecer medidas de adecuación ambiental y territorial.	266
g. Otras finalidades.	267
7. Instrumentos complementarios.	269
7.1. Estudio de Detalle (ED).....	269
7.2. Catálogos (CT).....	269
7.3. Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización (OME) (OMU).....	270
7.4. Normas Directoras (ND).....	273
8. Tramitación, aprobación y vigencia de los instrumentos de ordenación urbanística. Esquema y comparación con las previsiones de la LOUA.	274
8.1. Competencia.	274
8.2. Actos preparatorios.....	275
8.3. Fases de tramitación.	276
a. Aprobación inicial.	276
b. Aprobación definitiva.	277
c. Tramitación a iniciativa privada.....	278
d. Tramitación de los instrumentos complementarios de la ordenación urbanística.....	278
8.4. Publicidad, vigencia y entrada en vigor.	279
a. Acceso a la información.....	279
b. Publicación.....	279
c. Efectos de la aprobación.....	280
d. Vigencia y suspensión.....	286
e. Innovación de los instrumentos de ordenación.....	286
f. Textos refundidos.	287

CAPÍTULO UNDÉCIMO

EJECUCIÓN URBANÍSTICA. DISPOSICIONES GENERALES.....	288
1. Alcance y principios. Esquema general. Comparación con las previsiones de la LOUA.	289
2. Actuación pública y privada.	293
3. Presupuestos para la actividad de ejecución.....	296
4. Instrumentos de transformación jurídica de propiedad.	297
4.1. Parcelación urbanística.....	297
a. Concepto.	299
b. Prohibiciones de parcelación urbanística.	299
c. Actos reveladores de parcelación urbanística.	299
d. El concepto de fincas indivisibles.....	300
e. Parcelaciones urbanísticas y formación de asentamiento.....	300
f. Licencia urbanística.	300
4.2. Reparcelación (RP).	301
a. Concepto.	301
b. Contenido.	303
c. Criterios.	305
d. Tramitación.	306
e. Efectos de su aprobación.	308
f. Supuestos.	309
4.3. Otros instrumentos de transformación jurídica.	310
5. Instrumentos de transformación física. Obras de urbanización.....	312
5.1. Gastos de urbanización.....	313
5.2. Proyectos de Urbanización (PU) y proyectos de obras ordinarias (POO).....	314
5.3. Deber de conservación de la obras de urbanización.....	315

5.4. Recepción de las obras de urbanización.....	316
6. El agente urbanizador.....	318
7. Ejecución sistemática y asistemática.	319

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO

EJECUCIÓN URBANÍSTICA. EJECUCIÓN SISTEMÁTICA.....	322
1. Concepto.....	323
2. Unidad de ejecución.	324
2.1. Características.	324
2.2. Delimitación.....	324
2.3. Efectos.	325
3. Sistemas de actuación.....	326
4. Sistema de compensación.	327
4.1. Características.	327
4.2. Iniciativa.	328
a. Aprobación.	328
b. Establecimiento del sistema.	329
4.3. Junta de Compensación.	331
a. Aprobación del Proyecto de Reparcelación (RP) en el seno de la Junta de Compensación.	334
b. Transmisión de fincas en el seno de la Junta de Compensación.	334
c. Liquidación del sistema y disolución de la Junta de Compensación.....	335
d. Empresa urbanizadora.	335
4.4. Modalidad simplificada del sistema.....	335
4.5. Incumplimiento de plazos en la ejecución del sistema de compensación.	336
5. Sistema de expropiación. Características. Ejecución mediante concesionario.	338
6. Sistema de cooperación.	341
6.1. Características.	341
6.2. Pago de cuotas de urbanización.....	342
6.3. Disposición de bienes y derechos.	344
6.4. Liquidación de la actuación.	344

CAPÍTULO DECIMOTERCERO

EJECUCIÓN URBANÍSTICA. ACTUACIONES ASISTEMÁTICAS.....	346
1. Concepto.	347
1.1. Delimitación de ámbitos de actuaciones asistemáticas.....	348
1.2. Actuaciones para mejorar y completar la urbanización.	349
1.3. Obras de urbanización al margen de unidades de ejecución.	349
2. Obtención y ejecución de terrenos dotacionales.	350
2.1. Expropiación.	350
2.2. Ocupación directa.	351
a. Concepto.	351
b. Procedimiento.	352
c. Plazo de ocupación.	352
2.3. Venta, distribución, reservas de aprovechamiento y complejo inmobiliario.	352
3. Áreas de gestión integradas.	353

CAPÍTULO DECIMOCUARTO**EJECUCIÓN URBANÍSTICA. EXPROPIACIÓN FORZOSA POR MOTIVOS DE URBANISMO. .. 354**

1. Expropiación forzosa por motivos urbanísticos. Supuestos.....	355
1.1. Obtención de dotaciones.....	355
1.2. Adquisición de bienes para la formación o ampliación de patrimonios públicos de suelo.....	356
1.3. Incumplimiento de la función social de la propiedad.	356
1.4. Situación legal de fuera de ordenación (FO).....	357
1.5. Situación de los bienes en “ejecución por sustitución”.	357
1.6. Obtención de bienes para la construcción de viviendas sujetas a protección, así como declarados de utilidad pública o de interés social.	357
1.7. Obtención de bienes declarados de interés autonómico.	357
1.8. Los actos constitutivos de infracción urbanística grave o muy grave.	358
1.9. Obtención de suelo para asegurar las conexiones con infraestructuras.	358
1.10. Obtención de bienes para asegurar la accesibilidad universal.	358
1.11. Inicio del expediente.....	358
2. Procedimientos para la fijación del justiprecio.....	359
2.1. Tasación individual.	359
2.2. Tasación conjunta.	361
a. Procedimiento.	361
b. Efectos.	361
3. Relación de propietarios, bienes y derechos.	363
4. Pago del justiprecio.	364
4.1. En metálico.	364
4.2. El pago del justiprecio en especie.	364
4.3. Avenencia.	365
4.4. Pago y ocupación de los terrenos, bienes y derechos expropiados.	365
5. Liberación de la expropiación. Supuestos de reversión y restasación.	367
6. Existencia de beneficiario en la expropiación.	368
7. La Comisión Provincial de Valoraciones. El Jurado Provincial de Expropiación Forzosa como antecedente.....	369

CAPÍTULO DECIMOQUINTO**EJECUCIÓN URBANÍSTICA. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DEL SUELO 370**

1. Instrumentos de intervención en el mercado del suelo.	371
2. Los patrimonios públicos de suelo (PPS).....	372
2.1. Concepto.....	372
2.2. Objeto y finalidad de su constitución. Obligación de constitución.	372
2.3. Régimen especial.	373
a. Naturaleza.	373
b. Registro.	374
c. Régimen de gestión y disposición.	375
d. Incorporación al proceso urbanizador.	376
2.4. Bienes y recursos integrantes.	376
a. Incorporados voluntariamente.	377
b. Aprovechamiento cedido por obligación legal o como resultado de convenio.....	377
c. Adquiridos por los ingresos de pago en metálico del derecho al aprovechamiento.....	378
d. Obtenidos por prestación compensatoria en suelo rústico.	378

e. Sanciones urbanísticas, una vez descontado el importe destinado a la actividad inspectora.....	379
f. Adquiridos expresamente para su incorporación.....	379
g. Bienes adquiridos como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.	380
h. Derivados de la gestión de PPS.	380
i. Los ingresos procedentes de la concesión de los bienes dotacionales, arrendamiento o intereses bancarios y los bienes permutados incluidos dentro del Patrimonio Municipal de Suelo o el producto de su enajenación.	380
2.5. Destino de los bienes integrantes del PPS.....	380
a. Terrenos y construcciones.....	382
b. Ingresos y recursos.	382
2.6. Reservas de terrenos para el PPS.	383
a. Delimitación. Efectos.....	383
b. Objeto.	384
c. Gestión concertada.....	384
3. Derecho de superficie sobre PPS. Concepto. Procedimiento para la constitución.....	385
4. Derechos de tanteo y retracto. Delimitación de áreas.....	386
4.1. Objeto y efectos.....	388
4.2. Supuestos para la delimitación de áreas. Contenido.	389
4.3. Procedimiento para la delimitación. Ejercicio.....	389

CAPÍTULO DECIMOSEXTO**ACTIVIDAD EDIFICATORIA. EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE EDIFICACIÓN392**

1. Actuaciones edificatorias.....	393
2. La obligación de edificar las parcelas y solares.	395
3. Presupuestos de la edificación.	396
4. Reacción ante el incumplimiento del deber de edificar.	397
4.1. Procedimiento de sustitución del incumplidor.....	397
a. Inclusión en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas (RMSER).	398
b. La situación de ejecución por sustitución. Procedimiento de venta forzosa.	398

CAPÍTULO DECIMOSÉPTIMO**ACTIVIDAD EDIFICATORIA. MEDIOS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LA ACTIVIDAD DE EDIFICACIÓN400**

1. Intervención administrativa en la actividad de ejecución.....	401
1.1. Autorización mediante licencia.....	401
1.2. Orden de ejecución.	401
1.3. Actividad comunicada.....	402
2. Actos sujetos a licencia urbanística municipal.....	404
2.1. Concepto.....	404
2.2. Actos sujetos a licencia. Clasificación. Concepto de “proyecto” sujeto a licencia. Visado colegial del “proyecto”.	406
a. Actos excluidos de licencia.....	408
b. Licencias parciales.....	409
c. Efectos de las obras aprobadas por el Ayuntamiento y las licencias.	410
2.3. Licencias, órdenes y actos similares contra la ordenación urbanística. Alteración de la ordenación urbanística. Revisión. Indemnización.	410
2.4. Actos sujetos a licencia promovidos por la Administración Pública.	413

2.5. Competencia y procedimiento para el otorgamiento de licencia.....	414
a. Solicitud.....	415
b. Órgano competente para el otorgamiento.....	416
c. Informes técnicos y jurídicos.....	417
d. Resolución. Plazo. Efectos del silencio.....	419
2.6. Eficacia temporal de la licencia.....	422
a. Caducidad de la licencia. Procedimiento.....	422
b. Efectos de la caducidad de la licencia.....	424
3. Actos sujetos a declaración responsable y comunicación previa.....	425
3.1. Concepto.....	426
3.2. Actos sometidos a declaración responsable.....	427
a. Obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto.....	427
b. Obras en edificaciones o instalaciones existentes en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística y conformes con la ordenación urbanística, que no alteren los parámetros de ordenación urbanística.....	428
c. Obras en suelo rústico para mejorar la eficiencia y la integración ambiental.....	429
d. Ocupación-utilización de edificaciones e instalaciones amparadas en licencia o DR previa.....	430
e. Ocupación-utilización de edificaciones e instalaciones existentes que no hayan sido objeto de obras.....	430
f. Cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística y conformes con la ordenación territorial y urbanística.....	431
g. Procedimiento.....	431
h. Límites.....	433
3.3. Actos sometidos a comunicación previa.....	434
4. Contratación de los servicios por las empresas suministradoras.....	435
4.1. Contratación provisional.....	435
4.2. Contratación definitiva.....	435
4.3. Contratación de servicios en otros supuestos.....	436
5. Información y publicidad en las obras.....	437

CAPÍTULO DECIMOCTAVO

ACTIVIDAD EDIFICATORIA. CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LAS EDIFICACIONES, CONTRUCCIONES, INSTALACIONES Y TERRENOS 438

1. Deber de conservación y rehabilitación.....	439
1.1. El deber genérico de conservar.....	441
a. Alcance del deber de conservar.....	441
b. Análisis técnico del alcance del deber de conservar.....	442
1.2. Órdenes de ejecución para exigir el cumplimiento del deber de conservar.....	442
a. Reacción ante el incumplimiento de la orden de ejecución.....	443
1.3. Obras que conservación y rehabilitación que superan el deber de conservar.....	443
2. La inspección técnica de construcciones y edificaciones (ITE).....	444
2.1. Delimitación de áreas.....	444
a. Deficiencias y desperfectos apreciados.....	445
b. Condiciones básicas de accesibilidad universal.....	445
c. Condiciones de eficiencia energética.....	445
3. El deber de conservar y el supuesto legal de ruina urbanística.....	446
3.1. Concepto legal de ruina urbanística. Supuestos.....	446

3.2. Procedimiento de declaración.....	447
a. Competencia.....	447
b. Plazo.....	447
c. Medidas para evitar daños.....	447
d. Pronunciamiento sobre el cumplimiento del deber de conservar y procedimiento.....	447
3.3. Posibles medidas ante la declaración de ruina.....	447
3.4. Efectos de la declaración de ruina.....	448
a. Inclusión en el RMSER.....	448
b. Contenido y alcance de la declaración de ruina.....	448
3.5. El supuesto legal de ruina urbanística y la declaración de ruina física inminente.....	448

CAPÍTULO DECIMONOVENO

DISCIPLINA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA. POTESTADES. INSPECCIÓN 450

1. Potestades.....	451
1.1. Intervención sobre la actividad de ejecución.....	452
1.2. Inspección de la ejecución.....	452
1.3. Protección de la legalidad de restauración del orden urbanístico.....	452
1.4. Sanción de la infracción urbanística.....	453
1.5. Ejercicio de acciones administrativas y judiciales frente a actos o acuerdos administrativos que infrinjan el ordenamiento jurídico.....	453
2. Potestad inspectora.....	454
2.1. Naturaleza y funciones de la Inspección.....	454
2.2. Funciones y facultades de la Inspección.....	454
2.3. Visitas de Inspección.....	456
2.4. Actas de Inspección.....	456
2.5. Planes de Inspección (PMI).....	457

CAPÍTULO VIGÉSIMO

DISCIPLINA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA. RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD 458

1. Consecuencias de los ilícitos en materia de ordenación territorial y urbanística.....	459
1.1. Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden perturbado.....	459
1.2. Responsabilidad sancionadora administrativa y penal.....	459
1.3. Resarcimiento de daños e indemnización por perjuicios ocasionados.....	460
2. Restablecimiento del orden ante actuaciones sin título habilitante preceptivo o contraviniéndolo.....	461
2.1. Medidas cautelares.....	462
a. Suspensión de la ejecución.....	462
3. Plazo para restablecer la legalidad.....	465
3.1. Límite temporal para adoptar las medidas de restauración. Inicio del plazo.....	465
a. Cumplimiento del plazo. Declaración de AFO.....	465
b. Supuestos en los que no existe límite temporal.....	466
3.2. Plazo caducidad del expediente de protección de la legalidad.....	467
4. Procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística.....	468
4.1. Supuestos en los que procede.....	468
4.2. Procedimiento.....	469
4.3. Legalización en base al principio de proporcionalidad.....	470
4.4. Incumplimiento de la resolución. Medidas de ejecución forzosa.....	472
4.5. Imposibilidad de ejecución de las medidas de restauración.....	473
5. Restablecimiento de la legalidad frente actuaciones con título habilitante ilegal.....	476

6. Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones no necesitadas de título habilitante.....	477
7. Reglas comunes de aplicación. competencia: de la Comunidad Autónoma y de la Administración Local.	478
7.1. Competencia de la Comunidad Autónoma.....	478
7.2. Competencia del Municipio	481
8. Relación entre el restablecimiento de la legalidad urbanística y el procedimiento sancionador.	481

CAPÍTULO VIGÉSIMO PRIMERO

DISCIPLINA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA. INFRACCIONES Y SU SANCIÓN 484

1. Concepto de infracción urbanística.	485
1.1. Requisitos y principios.	485
2. Tipos de infracción y su sanción.	489
2.1. Multas.	489
2.2. Sanciones accesorias.	490
2.3. Graduación de las sanciones.	491
2.4. Exclusión de beneficio económico como resultado de la infracción.	492
3. Personas responsables de la infracción.....	494
3.1. Muerte o extinción de la persona responsable.	495
4. Concurso de normas punitivas y de infracciones.	496
5. Competencia.	498
6. Procedimiento sancionador.....	499
6.1. La figura del instructor.....	499
7. Prescripción de las infracciones y su sanción.....	500
8. Reducción de la sanción y terminación convencional.	501

CAPÍTULO VIGÉSIMO SEGUNDO

MEDIDAS DE ADECUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL DE LAS EDIFICACIONES

IRREGULARES..... 502

1. Situación de asimilado a fuera de ordenación (AFO).	503
1.1. Efectos de la declaración de AFO.	505
2. Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares.	509
3. Incorporación al planeamiento de las edificaciones irregulares.	510

CAPÍTULO VIGÉSIMO TERCERO

DISPOSICIONES ADICIONALES..... 512

CAPÍTULO VIGÉSIMO CUARTO

TRANSITORIEDAD EN LA APLICACIÓN DE LA LISTA Y DISPOSICIONES DEROGATORIAS Y FINALES..... 514

CUADROS Y GRÁFICAS 519

NOTAS AL FINAL..... 624



REGULACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EL URBANISMO DESDE LA SOSTENIBILIDAD

Texto refundido de la ley del suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU) y ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA)

CAPÍTULO PRIMERO

Introducción. Desarrollo territorial y urbanístico sostenible

1. Introducción.

Acaba de entrar en vigor la última Ley en la Comunidad Autónoma que va a marcar, por muchos años, el futuro de la ordenación del suelo del territorio y los municipios de Andalucía. La Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) es el último episodio en una larga historia de regulación de la planificación territorial y la actividad urbana, que tiene su punto de arranque en un Estado y País, llamado España, en el año 1956.

Desde entonces ha llovido mucho, y las políticas han cambiado sustancialmente. Partiendo de una organización centralizada, estatal e intervencionista de la acción sobre las ciudades y su desarrollo, y sobre todo el territorio, se habla hoy día de una diversidad de regulaciones que pivotan sobre el Estado de las Autonomías generado por la Constitución Española.

Hoy es más complicado conocer la organización de estas actividades ya que España es muy diversa y cada legislador autonómico quiere inventar y adaptar sus previsiones a la coyuntura de parte del territorio del Estado.

Pero no hay que olvidar que la organización y las técnicas de aplicación en estas materias parten del tronco común articulado en el año 1956, que se montó sobre la base de una dispersión normativa anclada fundamentalmente sobre la regulación de ingredientes vinculados a la organización y actividad de la Administración Local.

Partiendo de la organización de la materia urbanística (y de ordenación del territorio) centralizada, preconstitucional, centrada en la expansión de lo urbano, se ha evolucionado a una diversidad de legislaciones, que irrumpen después de la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional de 1997, y que han proyectado, de forma diversa las técnicas experimentadas desde la primera Ley, según la impronta que le ha querido dar cada Comunidad. Todo esto manteniendo un esquema básico centrado alrededor de los derechos y obligaciones afectados por esta ordenación para todo el territorio del Estado.

La evolución se ha concretado, además, más recientemente en un cambio en la orientación política de estas regulaciones. Los impactos de los ciclos económicos y las tendencias generales hacia la sostenibilidad en los desarrollos, específicamente urbanos, han supuesto una alteración del sistema revirtiendo las técnicas orientadas a la expansión, en previsiones más centradas en la recuperación de la Ciudad existente y en la conservación de los recursos naturales. La Ley Estatal del 2007 y sus sucesivas refundiciones y reformas, hasta el Texto vigente del 2015 (TRLSRU) y la irrupción de los Tratados Internacionales dirigidos a la concreción de Agendas Urbanas con distintos niveles de implantación es pos de objetivos vinculados con el concepto de sostenibilidad, han invertido la tendencia de la actividad centrada en el desarrollo y la expansión. La complejidad de las técnicas de actuación sobre el territorio y la Ciudad, cada vez más irreconocibles por los ciudadanos y más gravosas para los intereses generales, está imponiendo la cultura de la simplificación, de la sencillez, de una regulación accesible, que hasta ahora sólo podía ser comprendida desde la jerga técnica-jurídica de especialistas en este campo. Sostenibilidad y transparencia-sencillez son los objetivos prioritarios para la ordenación territorial y urbanística, marcan la “hoja de ruta” de cualquier reforma legislativa.

Como ya se ha dicho, ha llovido mucho desde el año 1956, y han cambiado muchas cosas en España y en Andalucía. Y la evolución en la regulación de la ordenación territorial y la actividad urbanística es un ejemplo de ello. Se trata, por tanto de repasar esa evolución desde las nuevas perspectivas que

se sitúan en el concepto de desarrollo y crecimiento sostenible, y de la sencillez.

Es necesario conocer la evolución, saber de dónde viene todo, y las vicisitudes sufridas en este proceso evolutivo. Y esa es la idea: percibir de forma somera como ha evolucionado la regulación de esta materia, para reconocer sus técnicas y los objetivos de las mismas. Pero el objetivo central es describir el alcance de las mismas en los dos Textos legales que informan desde ahora mismo esta actividad sobre el territorio. Se trata de señalar de forma abierta y sujeta a debate, los contenidos del TRLSRU, vigente en toda España; y el alcance de la nueva regulación prevista en Andalucía por la LISTA, teniendo en cuenta que este último Texto aún debe ser objeto de un minucioso desarrollo reglamentario, impuesto por su pretendida sencillez, que no se ha detenido en organizar algunas de las técnicas propuesta (al contrario de lo que hizo su precedente, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía -LOUA-).

El Texto que sigue comienza con unas breves pinceladas sobre el concepto de desarrollo sostenible y los de ordenación territorial y urbanística. Avanza relatando de forma sucinta la evolución de la regulación urbanística en el Estado, para centrarse en el contenido del TRLSRU, relatando su alcance, además de las polémicas y debates que ha generado, resueltos, en gran parte por el Tribunal Constitucional.

A continuación el centro de atención será la evolución legislativa de estas materias en Andalucía, hasta desembocar en la vigente LISTA.

Además del contenido de sus antecedentes e información sobre las vicisitudes de su tramitación, sobre la que se aportan datos concretos; se disecciona su contenido a nivel de principios informadores, régimen urbanístico del suelo, instrumentos de ordenación tanto territorial como urbanísticos, mecanismos de ejecución, procedimientos para asegurar y facilitar la intervención en la edificación y usos del suelo, procedimiento disciplinario, etc. Es de interés la síntesis que se refleja en la esta Ley entre sus antecedentes y las sucesivas modificaciones que han sufrido, sobre todo en los últimos tiempos, para encajarlos con las tendencias hacia la sostenibilidad y la simplificación, sobre todo a través de la promulgación de Decretos Leyes.

Como se puede comprobar, la espina dorsal del Texto que se presenta es precisamente la LISTA, teniendo en cuenta que ésta encaja totalmente con el contenido del TRLSRU y por tanto, es necesario el conocimiento al unísono del contenido de las dos normas legales.

No obstante, la centralidad que supone la descripción del Texto legal andaluz implica un gran riesgo por su novedad y por el necesario desarrollo reglamentario al que está obligado. En ese sentido el contenido que sigue puede ser una apuesta arriesgada que el futuro puede desdecir. Por eso se concibe como una descripción y, en su caso, unas conclusiones o posibles interpretaciones abiertas, que serán matizadas o, incluso, desdeñadas conforme avance la aplicación de la Ley.

En cualquier caso, ahí está la apuesta. Desde el conocimiento de cómo se ha evolucionado, se puede empezar a entender y, de forma obligatoria, a aplicar, la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, esperando que contribuya, en los próximos años, a un mejor desarrollo de Andalucía, sus ciudades y pueblos. Y esperando que preste un buen servicio a los ciudadanos andaluces.

2. Concepto de “desarrollo sostenible”. La Declaración de Quito.

Frente al concepto general de desarrollo que ha estado marcado por la generación de acciones hacia una productividad y un incremento del crecimiento sin límites, transformado de forma irremediable el medio ambiente y la diversidad, a finales del siglo XX irrumpe el concepto de desarrollo sostenible¹.

La actividad de crecimiento de las ciudades y, de forma más amplia, de la articulación de un territorio (que acoge ese crecimiento), a través de la planificación territorial y urbanística, y sus formas de gestión, debe sustentarse en el tiempo, debe ser eficiente², no dilapidando recursos innecesariamente: debe ser sostenible.

Teniendo en cuenta que la tendencia mundial es que el desarrollo humano se produzca en las ciudades, esto es, en el ambiente urbano, el impacto de las mismas es decisivo en la exigencia de un “desarrollo sostenible” que evite la degradación absoluta del medio, que tiene su espacio físico más amplio en el territorio. La importancia del “desarrollo sostenible” del medio urbano es reconocida en la “Agenda 2030” de la ONU³ que fija los objetivos de la comunidad internacional, para el periodo 2016-2030, de erradicación de la pobreza y la defensa de un crecimiento sostenible e igualitario. Este documento prevé objetivos más ambiciosos que los fijados para el desarrollo del Milenio (ODM⁴) aprobados en el año 2000. Tiene el propósito de solucionar los mayores problemas de la población internacional, centrado en erradicar la pobreza; pero dando una importancia capital al componente medio ambiental, sobre él que plantea hasta seis objetivos relacionados⁵ (de los diecisiete propuestos), fijando el cuidado del Planeta como límite para el desarrollo y la prosperidad económica. Desde estas previsiones, la sostenibilidad en todas sus dimensiones es un objetivo prioritario de la Agenda.

La “Agenda 2030” es consciente de que el desarrollo urbano, que el medio urbano, encuadrado en el marco territorial, es fundamental para asegurar la sostenibilidad global, para posibilitar la protección del medio y sus recursos, asegurando su conservación y mantenimiento en el tiempo. Todo esto desde la perspectiva de que es en el medio urbano donde se asienta, y donde se va a sentar en el futuro, la mayoría de la población del Planeta; y también de que es en este medio donde se generan mayores y mejores oportunidades para la población, vinculados con los objetivos fundamentales enunciados en la Agenda (erradicación de la pobreza, de las desigualdades, búsqueda de seguridad, etc.), y donde es más fácil potenciar iniciativas y creatividad. En este sentido, la “Nueva Agenda” propuesta para el 2030, dedica especial atención a la sostenibilidad del medio urbano⁶.

La Agenda, que como se ha dicho prevé diecisiete objetivos, desarrolla los mismos en ciento sesenta y nueve metas. Con la sostenibilidad del medio urbano se relaciona, directamente, el objetivo decimo-primer, que plantea las siguientes metas⁷: Objetivo 11, “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos⁸, seguros⁹, resilientes¹⁰ y sostenibles¹¹”.

Las previsiones sobre el medio urbano sostenible se han concretado en la “Nueva Agenda Urbana”¹². Para la Agenda Urbana (propuesta en el contexto de la “Agenda 2030”), “las ciudades pueden ser fuente de soluciones a los problemas a que se enfrenta nuestro mundo en la actualidad, y no su causa. Si está bien planificada y bien gestionada, la urbanización puede ser un instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados”. Esta “Nueva Agenda” “presenta un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades; establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, económica local y finanzas locales e

implementación local”.

El objetivo básico enunciado en la “Nueva Agenda Urbana” es “lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales¹³”. Y en cumplimiento de este objetivo básico, la Agenda imagina ciudades y asentamientos que cumplen “su función social”, función que además es ecológica, “con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada”; una ciudad que “alienta la participación, promueve la colaboración cívica, genera sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes”, y prioriza la creación de “espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad”; una ciudad que trata de lograr “la igualdad de género y empoderan¹⁴ a todas las mujeres y las niñas”; que afronta los desafíos y aprovecha “las oportunidades de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible”; que cumple “sus funciones territoriales más allá de los límites administrativos y actúan como centros e impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenibles e integrado a todos los niveles”; que promueve “la planificación basada en la edad y el género e inversiones para una movilidad sostenible, segura y accesible para todos”; que aprueba y pone “en práctica políticas de reducción y gestión de riesgos”; y que protege, conserva, rehabilita e impulsa “sus ecosistemas, recursos hídricos, hábitats naturales y diversidad biológica”, reduce el impacto ambiental y prevé “modalidades de consumo y producción sostenibles”.

Los contenidos de estos Acuerdos Internacionales sobre el desarrollo sostenible en general y el urbano en particular llevan a concluir sobre las bases y contenido del concepto. El “Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado” (DUSI)¹⁵ se refiere al progreso duradero y en el largo plazo de las condiciones sociales, económicas y ambientales de un ámbito urbano. El objetivo principal es potenciar unas condiciones que no afecten al medio ambiente pero que, a la vez, proporcione recursos y servicios suficientes (energía eficiente, agua, etc.) y funcionales, para asegurar una forma de vida adecuada a las necesidades humanas. Este desarrollo no debe comprometer la supervivencia de generaciones futuras, y se relaciona con tres cuestiones fundamentales:

-La sostenibilidad medio ambiental, ya que el crecimiento urbano debe causar el menor impacto posible en el territorio, debe consumir la menor cantidad de recursos, y generar la mínima cantidad posible de residuos y emisiones contaminantes.

-Debe asegurar la sostenibilidad económica, y por lo tanto las previsiones de desarrollo urbano deben ser económicamente viables, y sólo comprometer los recursos necesarios, ya que estos son limitados (hay que tener en cuenta que en una sociedad consumista, las necesidades siempre son superiores a los recursos disponibles).

-El desarrollo debe ser sostenible desde el punto de vista social, respondiendo a las demandas sociales implicadas, mejorando la calidad de vida de la población asegurando, además, la participación de la misma (de la sociedad civil y sus organizaciones) en el proyecto.

Un “Desarrollo Urbano Sostenible” implica una gestión apropiada del territorio, entendido como un marco físico que supera el ámbito estrictamente municipal y lo urbano; relacionando las fortalezas y debilidades de un ámbito conectado en sus aspectos ambientales, físicos, económicos, etc.. En este ámbito físico se debe buscar un equilibrio entre desarrollo urbano y conservación del suelo, así como asegurar zonas destinadas al ocio de la población. En este ámbito de gestión, hay que potenciar un desarrollo urbano compacto¹⁶, que facilite una mejor y más eficiente gestión de los recursos (naturales, energéticos, etc.) y un menor despilfarro del medio natural. El desarrollo sostenible del territorio

también implica una mejor gestión del medio urbano, prestando atención especial al ahorro energético, al ahorro de agua y del resto de recursos exigibles para el hábitat humano. Implica prestar atención a la gestión de residuos, al impacto acústico, potenciando un entorno agradable en base, por ejemplo, a la creación de zonas verdes. El diseño de la Ciudad debe reducir el tiempo de traslado entre zonas residenciales y los lugares de trabajo, y entre las primeras y las zonas de equipamiento y dotaciones, potenciando el transporte colectivo, peatonal o en bicicleta.

Es importantísimo en este modelo de desarrollo, la participación de los ciudadanos para el buen diseño, planificación, ejecución y posterior gestión de las propuestas.

2.1. “Desarrollo Urbano Sostenible” en el marco jurídico Europeo.

Durante los últimos años se han conformado en Europa criterios y bases para el desarrollo urbanístico y la ordenación territorial, que han ido descendiendo de escala hasta implicar a todas las administraciones, asociaciones y ciudadanos afectados, además de a los Estados miembros. Con el inicio de la siglo XXI el modelo propuesto se basa en las previsiones internacionales de la ordenación territorial y el urbanismo, informadas en la estrategias en el desarrollo sostenible integrado, hasta confluir con las previsiones de la “Agenda 2030” y, últimamente, con las previsiones de la “Agenda Urbana-Hábitat III”.

Como ha señalado Galera Rodrigo, durante estos años se ha ido construyendo la política urbana de la Unión Europea (UE) sobre el “Acervo Urbano” asentando en una triple base¹⁷: “a) declaraciones informales (carta de Leipzig, 2007¹⁸; declaraciones de Toledo, 2010¹⁹, y Riga, 2015²⁰, -además de la declaración del Marsella, 2008²¹- estrategia de medio ambiente urbano, Agenda Urbana Europea), que han ido perfilando un modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible (ciudad compacta, reutilización de suelo, estándares de equipamiento y movilidad ...), que se ha actualizado recientemente incorporando además de forma decidida mecanismos de gobierno multinivel; b) incorporación indirecta de las políticas locales a la agenda europea a través de otros ámbitos de acción, ilustra de forma contundente esta tendencia la formulación de la última programación de fondos 2014-2020, que incorpora en la política regional europea una intensa dimensión urbana y por primera vez crea un instrumento financiero de gestión directa²² por las propias ciudades; y c) respaldo decidido de la Comisión a la articulación de redes temáticas europeas de entidades subestatales, que se constituyen en foros de intercambio de información, y de análisis de problemas y soluciones comunes”. Esta misma autora subraya los resultados conseguidos, ya que la “política de cohesión de la UE, a través de iniciativas comunitarias URBAN y la consiguiente racionalización del desarrollo urbano sostenible integrado en programas operativos nacionales y regionales, han alimentado el proceso intergubernamental con experiencia práctica (...). De este conjunto ha emergido un modelo urbano (...). En ese modelo ‘predomina el modelo de los asentamientos con usos múltiples y de alta densidad en los que se aprovechan los terrenos abandonados y los solares vacíos y la expansión urbana tiene lugar de manera planificada en vez de improvisada’ (...). En segundo lugar, y atendiendo a la gestión de la ciudad, la UE ha apostado decididamente por la Ciudad Inteligente²³ encaminada a la consecución de mayores estándares de sostenibilidad y resiliencia”.

Los acuerdos señalados y su desarrollo en la práctica de la UE, además de los Convenios Internacionales, configurados a partir de la “Agenda 2030” de la ONU, han informado la “Agenda Urbana Europea”²⁴.

2.2. Principios Constitucionales del urbanismo y la ordenación del territorio: la falta de concreción en la Norma Fundamental del concepto “Desarrollo Urbano Sostenible”.

Con carácter previo a toda la evolución descrita tendente a una ordenación territorial y un urbanismo respetuoso en su desarrollo con el medio ambiente y sostenible en el tiempo, en España, la Constitución de 1978 (CE) plantea condiciones básicas para la acción relacionada con este campo, vinculadas a derechos básicos como el “derecho a una vivienda digna”, o al disfrute del medio ambiente²⁵.

En la medida en que los elementos relacionados con la ordenación territorial y urbanística se inserta en el marco vital de los ciudadanos, afectando a su entorno social y físico, así como al régimen de derechos y deberes de las personas en las facetas relacionadas con la propiedad o con la empresa, era lógico que el Texto Constitucional se preocupara del establecimiento de una serie de principios con incidencia en este campo, orientados a conseguir niveles adecuados de calidad de vida y bienestar social.

La CE no aborda el concepto de ordenación territorial y urbanística. De hecho sólo se refiere a estas cuestiones una única vez al hablar de la distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas (CA) y el Estado, indicando, el artículo 148.1.3^o del Texto Constitucional, que estas materias corresponden, en exclusiva, a la CA.

No obstante, la CE introduce articulados cuyo contenido afectan a materias directamente relacionadas con la ordenación territorial y urbanística.

El artículo 33 de la CE reconoce el derecho a la propiedad privada, prohibiendo la confiscación del suelo. Este mismo artículo consagra el principio fundamental de la función social de la propiedad, cuyo contenido se delimitará de acuerdo con las leyes. El artículo 47 acredita el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y obliga a los poderes públicos a regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, al mismo tiempo que deben establecer lo necesario para que la comunidad participe en las plusvalías que genera la actividad urbanística de los entes públicos. Los artículos 45 y 46 de la CE obligan a los poderes públicos a defender y restaurar el medio ambiente, así como a conservar y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico.

Todas estas obligaciones impuestas a los poderes públicos constituyen, al mismo tiempo, límites al contenido del derecho de propiedad, en la medida que de ellas se derivan normas jurídicas que restringen el ejercicio de este derecho, en concreto el de una de sus facultades fundamentales: el “ius eadificandi” (el derecho o la posibilidad de edificar)²⁶.

Por último, un principio fundamental recogido en la CE que afecta muy particularmente a la ordenación territorial y urbana, toda vez que la ejecución de la misma aporta no sólo mayores niveles de vida y bienes social, sino también riqueza inmobiliaria evidente, es el recogido en el artículo 128.1, según el cual “toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual sea su titularidad está subordinada al interés general”.

La CE, como es lógico, no contempla como principios generales básicos el contenido de todo el “Acervo Urbano” Europeo reconocido a nivel de Declaraciones, ni los Pactos Internacionales sobre desarrollo urbano que han visto la luz en los primeros años del siglo XXI. No obstante, la propia Constitución prevé la aplicación del contenido de los Tratados Internacionales siguiendo las reglas señaladas en el Capítulo Tercero de su Título III²⁷.

2.3. Marco normativo general: evolución hacia el “desarrollo sostenible”.

La regulación del urbanismo, y de forma más amplia de, la ordenación territorial, ha tenido en España una amplia evolución desde la primera Ley del Suelo en 1956 (LS56)²⁸ hasta nuestro días. Y esto sin contar con la regulación prehistórica del urbanismo.

Con carácter previo a la CE dos Textos legales han regulado de forma integral la ordenación territorial y el urbanismo: la LS56 (verdadero origen inspirador de toda la regulación posterior) y la reforma de 1975²⁹, que dio lugar al Texto Refundido de 1976 (LS76)³⁰. Dos Textos legales que propugnaron el crecimiento de lo urbano a costa del medio rural. Dos Textos de desarrollo “insostenible” y que fijaron mecanismos jurídico-técnicos orientados, casi exclusivamente, al crecimiento urbano.

Sobre la base de la LS76 se promulgaron los Reglamentos básicos de la actividad urbanística, que mantiene su vigencia, en muchos casos, hasta hoy: el Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU)³¹, el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU)³² y el Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU)³³; estableciéndose así, una regulación integral de todo la actividad de planificación y de desarrollo territorial y urbanístico, organizado por fases, y concebido como un proceso expansivo y de crecimiento de lo urbano, en detrimento de la rehabilitación y la reforma de la ciudad existente.

El siguiente hito sobre este marco general y coherente es la reforma, desde instancias estatales, de la LS76 a través de la Ley de 1990³⁴, que dio lugar al Texto Refundido de 1992 (LS92)³⁵, ya desde la óptica del marco competencial regulado en la CE, manteniendo un esquema general para todo el Estado, aunque con carácter supletorio en el caso de que la CA concretara una reglamentación del desarrollo territorial y urbanístico, en ejecución de sus competencias reconocidas constitucionalmente.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de marzo del 1997 (STC97)³⁶ supuso la destrucción del sistema unitario reconocido hasta ese momento en la mayoría de los territorios del Estado. La STC97 declaró inconstitucionales gran parte de los artículos de la Ley de 1990 y la LS92, y provocó en Andalucía la promulgación de la Ley 1/1997³⁷.

En este periodo vio la luz la Ley Estatal 6/1998 (LS98)³⁸, que supuso una reestructuración clara de los principios que informaban, hasta ese momento, el ordenamiento urbanístico en materia de régimen del suelo y valoraciones, imprimiendo, en este nivel de principios un carácter liberal al régimen de derechos y obligaciones de los propietarios de suelo afectado por la actividad urbanística, en el sentido de potenciar la acción de los propietarios y restringir la actividad administrativa de intervención y de recuperación de plusvalías urbanísticas.

Sancionada por el Tribunal Constitucional la reforma operada por la LS98, mediante la Sentencia 164/2001, de 11 de junio, concretando que las materias reguladas en ella eran competencia del Estado, se cerró el círculo competencial a través de una definitiva conformación del binomio capacidad Estado-CA en materia de régimen básico de la propiedad del suelo y legislación de ordenación del territorio y urbanismo (teniendo en cuenta la mutua influencia de estos dos ámbitos)³⁹; la CA Andalucía legisló en materia urbanística (fue de las últimas Autonomías en dotarse de una legislación propia sobre el particular, desarrollando las competencias previstas en los artículos 148.1.3^a de la CE), promulgando la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, sobre Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), que entró en vigor en el mes de enero del 2003.

A partir de ahí, la Ley Andaluza ha sufrido varias modificaciones de carácter puntual, y ha tenido un desarrollo reglamentario escaso.

Finalmente, en Andalucía, la LOUA ha sido sustituida por la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA)⁴⁰ que deroga, definitivamente la LOUA, incorporando la experiencia de ordenación territorial y urbanística de los últimos años en la Comunidad y, sobre todo, los criterios sobre desarrollo sostenible e integrado contemplados en la legislación estatal⁴¹ (criterios sobre régimen urbanístico, rehabilitación y regeneración, etc.), y en los Convenios y tendencias internacionales.

Hay que decir que en Andalucía existía una regulación específica de la ordenación territorial, desde mucho antes de la existencia de regulación urbanística propia, y que apenas ha sufrido alteración durante este tiempo (Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía -LOTA-).

Por otra parte, la legislación estatal reguladora del esquema competencial que el Tribunal Constitucional ha reconocido al Estado en este campo, ha tenido su desarrollo central con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo; refundida con las normas aún vigentes de la LS92, a través de Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo (LS08). Con posterioridad, como reacción a la grave crisis económica sufrida a partir del año 2008, y su importantísima incidencia en la actividad urbanística y edificatoria, y recogiendo además las tendencias generales de desarrollo urbano y económico sostenible, se promulga la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR); que, finalmente, se ha refundido con la LS08, en el TRLSRU.

3. Concepto de ordenación territorial y urbanística.

Como ha señalado Menéndez Rexach⁴², “la ordenación del territorio y el urbanismo tienen por objeto la planificación de los usos del suelo, por lo que es muy difícil trazar una distinción nítida entre ambas materias. Eso explica (...), que se haya impuesto el criterio formal de que la ordenación del territorio es la planificación espacial a escala supramunicipal, mientras que el urbanismo lo es a escala municipal”. Analizando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, este autor afirma que el Alto Tribunal “vincula tan estrechamente las materias de ordenación del territorio y urbanismo que se refiere reiteradamente a ellas como si tuvieran el mismo objeto, al menos cuando se trata de contraponerlas a otros título competenciales con incidencia territorial⁴³ (...). Frente a esas competencias sectoriales que inciden sobre el territorio, pero que no lo ordenan con visión de conjunto, el rasgo distintivo de la ordenación como título competencial es (...), que faculta para establecer un ‘política global’ que permita coordinar el conjunto de actuaciones públicas y privadas con proyección espacial”. Menéndez señala que para el Tribunal Constitucional, el campo del urbanismo “se traduce en lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir y desarrollarse los asentamientos humanos, a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos para lograr tal objetivo⁴⁴”.

3.1. Ordenación territorial y urbanística sostenible. El pacto de Ámsterdam y la “Agenda Urbana Europea”.

La ordenación territorial, como marco genérico y territorialmente más amplio que la ordenación urbanística, se debe encuadrar en el concepto de ordenación sostenible e integrada, definida en los convenios y declaraciones internacionales (“Agenda 2030”, “Hábitat III” de la Declaración de Quito y las diversas declaraciones que han conformado el “Acervo Urbano” Europeo). En este momento, además de las previsiones y recomendaciones sobre ordenación territorial resultado de las diversas declaraciones de la UE y la ONU, hay que tener muy en cuenta el Pacto de Ámsterdam, que decreta la “Agenda Urbana Europea”. La incidencia del urbanismo diseñado a partir de la “Agenda” y los objetivos de sostenibilidad marcados en el medio y largo plazo, condicionan sin duda, la ordenación territorial en el ámbito de los Estados de la propia UE.

Con el Pacto de Ámsterdam se pretende “que la Agenda Urbana de la UE sea un conjunto coherente de acciones impulsadas por parte de los actores europeos claves, destinadas a desarrollar el potencial pleno de las zonas urbanas e impulsar su contribución a la cohesión de los objetivos comunes a escala nacional y de la UE. Su objetivo fundamental es por tanto fortalecer la dimensión urbana tanto de las políticas nacionales como de las de la UE. Se plantea una nueva forma de gobernanza multinivel⁴⁵, mediante la cual las instituciones de la UE, los Estados Miembros, las ciudades y otros actores interesados puedan trabajar en conjunto”.

Según el Pacto suscrito, “la Agenda Urbana de la UE se centrará de forma específicamente en los tres instrumentos clave de las políticas comunitarias”⁴⁶:

-Mejorar la regulación: “La Agenda Urbana de la UE se centrará en una implementación más efectiva y coherente de las políticas, la legislación y los instrumentos ya existentes de la UE, buscando una mejor regulación diseñada para alcanzar los objetivos al menor coste posible y sin imponer barreras innecesarias. La Agenda Urbana de la UE no iniciará nuevas normas, pero sí contribuirá informalmente al diseño y a la revisión de las normas y regulaciones ya existentes en la UE, para que éstas reflejen mejor las necesidades, las prácticas y las responsabilidades urbanas, evitando los posibles

cuellos de botella y minimizando las barreras administrativas para las Autoridades Municipales”.

-Mejorar la financiación: “La Agenda Urbana de la UE contribuirá a identificar, apoyar, integrar y mejorar fuentes de financiación innovadoras para las Áreas Urbanas, incluyendo desde los Fondos Estructurales al Banco Europeo de Inversiones, con vistas a una implementación efectiva de las intervenciones en las Áreas Urbanas. La Agenda Urbana de la UE no creará nueva financiación ni incrementará la existente. No obstante, se basará en las lecciones aprendidas sobre cómo mejorar las oportunidades de financiación para las Autoridades Municipales en todas las políticas de la UE, incluyendo la Política de Cohesión”.

-Mejorar el conocimiento (base de conocimiento e intercambio)⁴⁷: “La Agenda Urbana de la UE contribuirá a mejorar la base de conocimiento sobre temas urbanos y al intercambio de buenas prácticas y conocimiento. La disponibilidad de datos y estadísticas fiables son muy importantes para la formulación de políticas contrastadas, así como para proporcionar soluciones a medida a los desafíos más importantes. Los conocimientos actuales acerca de las ciudades europeas están fragmentados y se pueden explotar mejor. Las iniciativas adoptadas en este contexto estarán de acuerdo con la legislación pertinente de la UE sobre protección de datos, la reutilización de información del sector público y la promoción de datos vinculados y abiertos”.

La “Agenda Urbana Europea”⁴⁸ pretende, como objetivo principal, una mayor participación de las entidades locales en la planificación y diseño de las políticas de la Unión, y reconoce el papel fundamental que juegan las entidades locales. Plantea doce temas prioritarios a abordar a través de las políticas urbanas sostenibles⁴⁹.

3.2. El concepto de ordenación territorial en Europa.

Con independencia de los condicionantes que debe introducir en la ordenación de territorio el desarrollo sostenible exigido por los pactos suscritos en la ONU y dentro de la UE, Europa tiene una amplia tradición en la definición de condiciones para el desarrollo de la ordenación territorial.

En mayo de 1983 la Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), suscribió la “Carta Europea del Ordenación del Territorio”⁵⁰ que, con el carácter de Recomendación, emplazó a los Estados miembros a adoptar las medidas para establecer una política de ordenación del territorio en todo el ámbito de la Comunidad (y después de la UE), coordinada y acorde con los valores que informan la propia Unión. Para la Carta la ordenación del territorio “es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”. La CEMAT considera que “la ordenación del territorio contribuye a una mejor organización del territorio europeo y la búsqueda de soluciones para los problemas que sobrepasan el marco nacional y trata así de crear un sentimiento de identidad común, teniendo en cuenta las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste”, de tal forma que “el hombre y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, constituyen el centro de toda preocupación de la ordenación del territorio”.

Según la Carta, la ordenación del territorio debe ser democrática, global, funcional y prospectiva. Democrática, ya que debe ser realizada de forma que pueda asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos. Global, porque debe tratar de asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque general y totalizador.

Funcional, ya que ha de tenerse en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en unos valores, una cultura y unos intereses comunes, conociendo las realidades constitucionales de los distintos países. Y prospectiva debiendo analizar las tendencias y el desarrollo a largo plazo de las manifestaciones y actuaciones económicas, ecológicas, sociales, culturales y medio ambientales, y tenerlos en cuenta en su aplicación.

Los objetivos fundamentales de la ordenación territorial para la “Carta Europea” son:

- El desarrollo socio económico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- La utilización racional del territorio.

Para los Ministros responsables de la ordenación del territorio, “la realización de los objetivos de la ordenación del territorio es esencialmente una tarea política”, y al mismo tiempo “es el reflejo de una voluntad de integración y de coordinación de carácter interdisciplinario y de cooperación entre las autoridades afectadas”. La ordenación del territorio representa, para la Carta, en última instancia, un esfuerzo de síntesis que “debe comprender esencialmente la distribución de la población, de las actividades económicas, del hábitat, de los equipamientos colectivos y de las fuentes de energía; los transportes, el abastecimiento de agua y el saneamiento de las aguas residuales; la eliminación de ruidos y de residuos, la protección del medio ambiente, de las riquezas y recursos naturales, históricos y culturales”; y “organiza la coordinación y la cooperación entre los diversos niveles de decisión y la distribución equitativa de los recursos financieros”. Señalando, además, que “hay que procurar que las diferentes autoridades que participan en la política de ordenación del territorio dispongan de competencias para decidir y ejecutar, así como de medio económicos suficientes. Estas autoridades deben tener presente en su actuación las medidas tomadas o previstas en los niveles inferior o superior y por consiguiente intercambiar información de manera regular, con el fin de asegurar una coordinación óptima entre el nivel local, regional, nacional y europeo, incluso en lo referente a la cooperación fronteriza”, determinando:

- A nivel local, la coordinación de los planes de ordenación de las autoridades locales, que deben tener en cuenta los intereses de la ordenación regional y nacional.
- A nivel regional, que es el marco más apropiado para la puesta en práctica de una política de ordenación del territorio, debe implicar la coordinación entre las mismas autoridades regionales, las autoridades locales, nacionales y entre regiones de países vecinos.
- A nivel nacional, se debe asegurar la coordinación de las distintas políticas de ordenación del territorio y de las ayudas a las regiones y la concertación entre los objetivos nacionales y regionales.
- Por último, a nivel europeo, es exigible conexión de las políticas de ordenación del territorio a fin de realizar los objetivos de importancia europea y un desarrollo general equilibrado.

Para la Carta “toda política de ordenación del territorio cualquiera que sea su nivel debe basarse en una participación activa del ciudadano. Es indispensable que éste sea informado de manera clara y comprensible en todas las etapas del proceso de planificación y en el marco de las estructuras y pro-

cedimientos institucionales”. Para el texto “la Conferencia Europea de los Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (...) constituye el instrumento político privilegiado de cooperación y de iniciativa a nivel de Europa”, asumiendo el compromiso de intensificar “sus relaciones con los organismos del Consejo de Europa y de la Comunidad Europea, e igualmente con las organizaciones intergubernamentales interesadas”.

La Carta define objetivos particulares de la ordenación territorial en cada tipo de región del espacio Europeo:

-Las regiones rurales, con una función agrícola prioritaria, tienen que cumplir una importante misión. Es indispensable crear condiciones de vida equivalente entre ciudad y campo tanto a nivel económico, social, cultural y ecológico como en materia de infraestructura y equipamientos, y al mismo tiempo distinguir las regiones rurales subdesarrolladas y periféricas de las que se encuentran en las proximidades de las grandes concentraciones urbanas. En estas zonas, el desarrollo del entramado urbano, de las estructuras socio-económicas y de los transportes debe tener en cuenta, sin embargo, en todos los sectores, sus funciones particulares y en especial las medidas para la conservación y ordenación del paisaje.

-Las regiones urbanas participan, de modo especial, en el desarrollo de Europa y presentan generalmente el problema del control de su crecimiento. Una estructura urbana equilibrada requiere una metódica realización de planes de ocupación del suelo así como la aplicación de medidas de orientación de desarrollo de las actividades económicas en beneficio de las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades. Se debe prestar una atención especial a la mejora de las condiciones de vida, a la promoción de los transportes colectivos, así como a las medidas que frenen la huida de los habitantes del centro hacia la periferia de las ciudades. La revalorización del patrimonio arquitectónico, de los monumentos y de los parajes pintorescos debe integrarse en el marco de una política general de ordenación del territorio y urbana.

-Las regiones fronterizas necesitan, más que todas las demás, una política de coordinación entre los Estados. Esta política debe velar por la apertura de las fronteras, por el establecimiento de procesos de consulta y de cooperación transfronteriza y por el uso común de los equipamientos de infraestructura. Los Estados deben facilitar los contactos directos entre las regiones y las colectividades locales afectadas. En las regiones fronterizas, no debería realizarse ningún proyecto que pudiera tener consecuencias nefastas para el medio ambiente de los Estados vecinos sin consulta previa con estos.

-Las regiones de montaña. Dada la importancia de las funciones que cumplen las regiones de montaña a nivel ecológico, económico, social, cultural, agrícola y como reserva de recursos naturales, así como por las numerosas presiones que sufren en estos sectores, se debe reservar un lugar específico y adecuado, en el marco de la política de ordenación del territorio, a la conservación y desarrollo de estas regiones.

-Las regiones que presentan debilidades estructurales, y cuyas condiciones de vida y de trabajo han progresado poco principalmente por razones históricas, o que tienen riesgo de quedar atrasadas como consecuencia de cambios en su base económica, necesitan una ayuda particular que tenga en cuenta las diferencias que existen entre las condiciones de vida y de trabajo dentro de los diversos Estados.

-Las regiones en decadencia. Debe de desarrollarse una política específica a favor de las regiones cuya actividad económica se encuentra fuertemente disminuida como consecuencia de la reestruc-

turación industrial y del envejecimiento de su equipamiento, a menudo mono-estructural, y de sus infraestructuras, situación agravada por la competencia mundial que resulta de la nueva división internacional del trabajo.

-Las regiones costeras y las islas. El desarrollo en Europa del turismo de masas y de los transportes, así como de la industrialización de las zonas costeras, de las islas y del mar, necesitan una política específica para estas regiones que les asegure un desarrollo equilibrado, y una urbanización coordinada, que tenga en cuenta las condiciones exigidas por la protección del medio ambiente y las características regionales. Hay que tener presente el papel y las funciones particulares que llevan a cabo estas regiones en la relación mar-tierra, así como el potencial de enlace que representa el transporte marítimo.

3.3. Ordenación territorial y urbanística. Conceptos. Diferencias y relaciones.

Es difícil separar estos dos conceptos, ya que el objeto de los dos (ordenación del territorio y ordenación urbanística) es la planificación de la utilización del suelo, que siempre está influenciada o influye en las previsiones económicas y políticas sectoriales. Quizás el elemento que más claramente separa a las dos ordenaciones sea el ámbito territorial que abarca (y en consecuencia la asignación competencial para su aprobación y gestión); de forma más difusa, el nivel de concreción de sus determinaciones (más generales o globales en la planificación territorial que en la urbanística); y, finalmente, el nivel de vinculación y subordinación de lo urbanístico a la ordenación del territorio.

El urbanismo se ciñe a la ordenación del Municipio, mientras la ordenación del territorio se refiere a un ámbito supramunicipal en dos vertientes territoriales distintas, ya que puede abarcar la región o la comarca (entendiendo ésta como una parte de la región con características geográficas, económicas y sociales comunes).

Morell Ocaña⁵¹, preciso más el concepto de ordenación territorial, para separarlo de la ordenación urbana, ya que para él la ordenación del territorio es “más que una política concreta, el cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas. De entre ellas, por su importancia y por su tendencia a visiones generalistas, destacan poderosamente dos: la urbanística y del desarrollo económico (...). En cualquier caso, la política de ordenación del territorio tiende a situarse en un plano más alto y unir en una sola planificación general las distintas planificaciones concretas, quedando éstas convertidas en planificaciones de carácter sectorial”.

Se pueden identificar dos modelos diferenciados de ordenación del territorio. El modelo alemán (Raumordnung), que entiende el concepto en el sentido de planificación física del territorio sin tener en cuenta sus posibles vinculaciones con otros elementos básicos de la planificación (económica, recursos naturales, etc.). Y, por otro lado, un modelo más abierto y coordinado, identificado como francés (Aménagement du territoire), desligado de la planificación urbana, orientado al aprovechamiento global del territorio y sus recursos naturales.

Frente a esta visión del territorio (desde el punto de vista estricto de la planificación física o desde el punto de vista de la planificación integral, pero abarcando un ámbito amplio que, por supuesto, es supramunicipal); la ordenación urbanística se centra en el Municipio, asumiendo, fundamentalmente su ordenación física, aunque teniendo en cuenta el resto de aspectos que inciden en la misma, es decir, concretando en el espacio municipal la incidencia de las determinaciones sectoriales que condicionan la utilización del territorio del Municipio.

3.4. Marco Constitucional de la ordenación territorial y urbanística. La “Agenda Urbana Española”.

Como se ha comentado, la actividad de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, tienen un escaso desarrollo en la propia CE que, en todo caso, se centra en el reparto de competencias. Según el artículo 148.1.3 de la Carta Magna son competencia de la CA la “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

Además, el Estado Español, dentro de los principios constitucionales, se compromete en el marco Europeo e Internacional (en el que se conforman los conceptos de urbanismo y ciudades sostenibles, pactados, más recientemente en la Declaración de Quito -”Hábitat III”- y el Pacto de Ámsterdam que aprueba la “Agenda Urbana Europea”), a potenciar los objetivos previstos en los pactos dentro del periodo horizonte propuesto. Y en cumplimiento de este compromiso se aprueba la “Agenda Urbana Española” (versión 20 de marzo del 2018 -AUE-), justificada en el hecho de que “España asumió durante 2016 dos compromisos internacionales: el Pacto de Ámsterdam, de mayo de 2016, en el que los Ministros responsables de urbanismo de la UE aprobaron la Agenda Urbana de la UE y la Declaración de Quito, de octubre de 2016, en la que las 193 de la Naciones Unidas aprobaron, por unanimidad, la Agenda Urbana de las Naciones Unidas (...). En cumplimiento de dichos compromisos el Ministerio de Fomento está elaborando la agenda Urbana Española (AUE). Se trata de un documento de carácter estratégico y no normativo que busca orientar el sentido de las políticas urbanas sostenibles con objetivos sociales, ambientales y económicos. Desde ese punto de vista pretende ser un instrumento al servicio de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y principalmente de los Ayuntamientos, para propiciar mejoras en los ámbitos de la normativa y la planificación, la financiación, la gobernanza, el conocimiento, la transparencia y la participación”⁵².

La AUE establece un diagnóstico de la realidad urbana y rural de España, analizando diez áreas temáticas⁵³, concluyendo en cada una de ellas sobre sus debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO⁵⁴).

El marco concreto y específico de la ordenación territorial y urbanística es una competencia autonómica en el sistema constitucional español. Ahora bien, esta ordenación está informada por los acuerdos internacionales suscritos por España, que tienen su máxima concreción a nivel de ordenación del territorio y de la ciudad, en los principios y objetivos previstos por la AUE. En consecuencia, la “Agenda” debe informar el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas sobre estas materias, y en Andalucía, la LISTA, es la concreción del desarrollo urbano sostenible propuesto a nivel internacional y estatal. Todo ello, en el marco competencial de la Comunidad, y desde una evolución lógica de las técnicas urbanísticas tradicionales que han demostrado su eficacia.

3.5. La ordenación territorial y urbanística como marco de un desarrollo sostenible en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. La “Agenda Urbana Andaluza”.

Según el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía⁵⁵:

“5. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental.

6. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo”

La ordenación del territorio ha estado regulada en Andalucía a través de la LOTA desde 1994. No fue de las primeras que se promulgaron entre las distintas CA (lo fueron mucho antes, por ejemplo las de Cataluña, Madrid, o las Islas Baleares). Sin embargo, es una de las que se ha desarrollado más extensamente en sus instrumentos. Para entender el marco conceptual en el que se inscribe la ordenación del territorio en Andalucía, se debe partir de la Exposición de Motivos de la Ley, en donde se define el concepto de “territorio”.

Para la LOTA, “el territorio se configura mediante procesos complejos en los que intervienen múltiples agentes de origen natural o antrópico, entre ellos, la acción pública que tiene un papel esencial en dicha configuración dada la importancia decisiva de sus intervenciones, cuando éstas se dirigen de forma expresa a la creación de un determinado orden físico surge la política de Ordenación del Territorio”. Se define a la ordenación del territorio como una política que genera un “orden físico”, término crucial para entender el marco competencial de la Ley, en el que uno de los principales factores es la intervención de las administraciones públicas y su política de actuación.

En otros sistemas, como se ha explicado, la ordenación del territorio marcha unida a la planificación económica. En el caso de Andalucía se opta por la planificación física, entendida como la implantación de un modelo territorial finalista. Esta línea de pensamiento, se ve reforzada, cuando la Exposición de Motivos de la LOTA señalaba que “la Ordenación del Territorio constituye por tanto una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad”. Más adelante se hace una especial referencia a la CEMAT que la define como: “expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”.

En el discurso de presentación del proyecto de la LOTA por parte del Consejero de Obras Públicas y Transportes, se amplía la idea anterior, cuando se señala el contenido de la CEMAT y se enumeran los objetivos fundamentales de la misma. Al mismo tiempo afirma que la Carta mencionada determina que la ordenación del territorio debe regir su actuación de acuerdo con tres principios:

- “1. El principio de coordinación entre los diversos sectores, esto es, entre las distintas ramas de la Administración.
2. El principio de coordinación y cooperación entre los diversos niveles de decisión.
3. El principio de participación de la población”.

Los objetivos de la LOTA estaban definidos en la Exposición de Motivos y en el artículo 2 de la misma, cuando señalaba:

“1. La Ordenación del Territorio tiene por objetivo contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado.

2. Son objetivos específicos de esta materia:

- a) La articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma.
- b) La distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socio económico, las Potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico cultural”.

Todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la CA, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de los habitantes de Andalucía.

La Ley era simple en cuanto a los instrumentos, ya que considera solamente tres (artículo 5): el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTSUB). A estos habría que añadir los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, que en este mismo artículo se definen como “las actividades de planificación de la Junta de Andalucía incluidas en el anexo”, y que se tramitarán por lo dispuesto en la propia Ley.

La ordenación y la actividad urbanística cuenta con una regulación específica en el CA desde el 2003 a través de la LOUA. Para esta Ley la actividad urbanística es “una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno”, que se desarrolla en el “marco de la ordenación del territorio”, previendo fases de la actividad acordes con la tradición en este campo de la legislación estatal (planificación, ejecución e intervención en la edificación y usos del suelo).

La regulación de la ordenación territorial y de la actividad urbanística, y del contenido de la planificación prevista en las mismas es una competencia Autonómica, como se ha señalado, y debe seguir los criterios de sostenibilidad enunciados a nivel internacional y estatal. En este sentido la “Agenda Urbana Andaluza” está llamada a definir el marco del desarrollo legal y planificador en estos ámbitos, en el medio y largo plazo⁵⁶. Según el documento aprobado por la Junta de Andalucía, “los objetivos de la Agenda Urbana se fundamentan en la consecución de tres grandes retos: a) Mayor conocimiento sobre la realidad urbana. La Agenda Urbana de Andalucía parte de la producción de información suficiente y fiable a partir de la cual proponer actuaciones futuras en áreas urbanas. Junto a ellos, la Agenda podrá constituir un espacio de intercambio de información y conocimiento sobre la realidad urbana entre actores clave que actúan en estos territorios. b) Mejor regulación de las políticas que orientan a las ciudades, entendida como la necesidad de promover un marco general de diseño e implementación de políticas urbanas, tomando en consideración la realidad y especificidades de los territorios a los que se orientan, y que pueda servir de guía a otras administraciones. c) Mejor financiación o gestión de los recursos, con los que se implementen dichas políticas. Se plantea la necesidad de promover una gestión más eficaz y eficiente de los recursos que se movilizan en el conjunto de la región y que se orientan específica o indirectamente a las áreas urbanas”.

La “Agenda Urbana Andaluza” fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de septiembre del 2018 (BOJA número 185 de 24 de septiembre)⁵⁷.

CAPÍTULO SEGUNDO

Breve descripción histórica de la regulación de la ordenación territorial y la actividad urbanística en España

1. La prehistoria de la regulación en la ordenación del territorio y urbanístico en España.

Los primeros antecedentes de la actividad urbanística en España (y de la ordenación física del territorio en general) hay que buscarlos en la regulación de las facultades de la actividad municipal posterior a la promulgación de la Primera Constitución Española. Dentro de estas facultades se encontraba la de “formación y alineaciones” de calle y plazas.

Como han señalado García de Enterría y Parejo Alfonso⁵⁸ “la básica Real Orden de 25 de julio de 1864, firmada por el ministro de la Gobernación Pidal ‘para evitar los conflictos que suelen ocurrir con motivo de la construcción de edificios de nueva planta y re-edificación de los antiguos’, ordena a todos ‘los Ayuntamientos de los pueblos de crecido vecindario’ (...), a juicio del Gobernador, que ‘hagan levantar el plano geométrico de las población, sus arrabales y paseos, trazándolos según su estado actual, (...)’”. Para estos autores, “lo más importante es la instrucción de que ‘en el mismo plano marquen con líneas las alteraciones que hayan de hacerse para la alineación futura de cada calle, plazas, etc.’”.

Los planos de alineaciones se completan con ordenanzas municipales de construcción, constituyéndose en el núcleo central de la actividad urbanística, hasta la promulgación de la LS56. En base a esta mínima regulación la propiedad urbana quedaba vinculada a la necesidad de adelantarse o retrotraerse, en función de la alineación marcada, dando origen a la adquisición de sobrante, en un caso, y a indemnizaciones como resultado de expropiación, en otro. Consecuencia también de esta regulación fue la generalización del régimen de licencias de edificación, como mecanismo de autorización previa y de control de que lo proyectado se adaptaba a la previsión de las alineaciones y a las ordenanzas municipales.

La primera regulación legal de carácter urbanístico (aunque sólo se asumiera de forma parcial), fue la Ley de Ensanche de las Poblaciones de 29 de junio de 1864, que intentaba estimular la edificación por los propietarios de suelo, corriendo a cargo del Ayuntamiento la expropiación de los terrenos para viales y uso público, y la realización de los servicios públicos. Antes de esta regulación legal ya se habían puesto en práctica las experiencias de los Planes de Ensanche de Madrid (de Carlos María de Castro⁵⁹) y de Barcelona (Ildefonso Cerdá⁶⁰). La regulación del Ensanche tuvo su expresión definitiva en la Ley que reguló los de Madrid y Barcelona de 26 de julio de 1892⁶¹.

La reforma interior de las poblaciones obligó a la promulgación de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, que posibilitó la declaración de utilidad pública, de cara a la obtención de terrenos y propiedades afectados por las operaciones de reforma urbana.

El 18 de marzo de 1895 se aprueba la Ley Sobre Saneamiento y Reforma Interior de las Grandes Ciudades, que consagra dos campos de acción de la actividad urbanística: por un lado la acción de extensión o ensanche; y por otro, las operaciones de reforma interior. Esta Ley se centra en la técnica expropiatoria por parte de la Administración.

Las Leyes de Ensanche de 1892 y la de Saneamiento de 1895 marcan la regulación de la actividad urbanística hasta la vigencia del primer Texto legal integral de la materia. En este periodo ven la luz normas de carácter parcial y sectorial que inciden directamente en la actividad urbana. Así, por ejemplo, desde el punto de vista higiénico-sanitario, se promulga el Real Decreto de 12 de enero de 1904 que aprueba la Instrucción General de Sanidad, o el Estatuto Municipal de 1924.

En el periodo de la Segunda República⁶² se produce una tendencia a la consideración del proceso urbano como específico, superando el ámbito municipal, hacia intentos de “regulación de carácter regional” de la actividad urbanística.

La tendencia a una regulación supramunicipal del urbanismo se acentúa en la posguerra, de tal forma que empieza a consolidarse la necesidad de una normalización integral de los procesos que definen la actividad urbanística, esta vez desde una tendencia a la “estatalización del urbanismo”. Por Decreto de 22 de julio de 1949 se crea, en el seno de la Dirección General de Urbanismo, una Jefatura Nacional de Urbanismo, a la que se encomienda impulsar la “tarea urbanística de la Nación” y estimular la creación de Comisiones Provinciales de Ordenación Urbanística. Además se inician una serie de acciones legales concretas vinculadas con el urbanismo en grandes ciudades, o se aprueba la Ley de Solares, promulgada el 15 de mayo de 1945, como norma de carácter general cuyo objetivo es obligar a edificar los solares por parte de sus propietarios. En relación con la regulación general del Régimen Local, la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 (refundida en 1950, y reformada en 1953) recoge la técnica del Plan General de Urbanización como instrumento específico para ordenar la actividad urbanística.

Especial importancia tiene, en el campo de la acción urbanística, la promulgación de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa (LEF), y su desarrollo reglamentario (Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa -REF-), vigente hoy en día, después de diversas modificaciones.

2. El marco jurídico preconstitucional.

La primera regulación integral de la actividad urbanística en España, dentro de un marco de ordenación tanto territorial como estrictamente urbanística, se recoge en el Texto básico de la LS56.

García de Enterría y Parejo Alfonso⁶³ señalaron en su momento que “el 12 de mayo de 1956 se dicta la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que constituye por sí sola el verdadero acta de nacimiento del Derecho urbanístico español, por fin maduro”. Según estos mismos autores “la aparición de la Ley (...) es el suceso más importante en toda la historia del Derecho urbanístico español. Por primera vez se codifican en un cuerpo único, según una unidad de criterio, todas las reglas relativas al urbanismo (...). Pero, sobre todo, a esa unidad externa resultante de un integración formal se acompaña un verdadero salto dialéctico en la concepción del urbanismo, acogiendo las técnicas jurídicas más progresivas entre las que ofrecía el panorama del Derecho comparado y superando definitivamente la concepción de las potestades administrativas en el campo del urbanismo como simples potestades de policía municipal”.

La Ley que define su objeto como el de “la ordenación urbanística en todo el territorio nacional” (artículo 1), concreta la actividad urbanística en los aspectos de “planeamiento urbanístico”, “régimen urbanístico del suelo”, “ejecución de las urbanizaciones” y “fomento e intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación”; y se organiza en 228 artículos, agrupados ocho Títulos (incluido el Preliminar), dos Disposiciones finales y once Disposiciones transitorias⁶⁴.

Este Texto ya desarrolla el esquema básico de la regulación de la actividad urbanística que, al margen de definiciones y descripción de principios generales, centra la estructura de la ordenación del urbanismo en una descripción de derechos y obligaciones de los titulares implicados en la actividad (el llamado “régimen urbanístico” vinculado a la categorización o clasificación del suelo, y a la posibilidad de materializar usos e intensidad de usos en él); y una regulación de fases sucesivas en las que se organiza la actividad urbanística. La organización en fases sucesivas parte de la planificación o “proyecto” de la Ciudad y del Municipio (“planeamiento urbanístico”); la regulación de su “ejecución”, entendida como transformación de la realidad física (urbanización) y jurídica (alteración de la propiedad y del resto de derechos sobre los inmuebles), para adaptarla a las previsiones del “proyecto”; y, por último, la materialización de usos y edificaciones sobre el suelo transformando, según las condiciones contempladas en la planificación.

El esquema central propuesto se completa en este Texto urbanístico inicial de la regulación integral de la actividad urbana (y la ordenación territorial), con la organización de la gestión economía de la actividad, los órganos gestores de la misma, y el régimen de peticiones, acciones y recursos previstos en su aplicación.

Enmarcados en el desarrollo de este esquema de la organización de la actividad urbanística, se aprobó la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo; y más adelante el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (Decreto 635/1964) y el Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación Urbana (Decreto 1006/1966).

La Ley de Reforma del Texto de 1956 de 2 de mayo de 1975 se orienta “en el sentido de perfeccionar el sistema de la LS y no de rectificarlo o abandonarlo. Se han modificado los instrumentos de planeamiento, su contenido, sus condiciones y su eficacia, el sistema competencial, las cargas urbanísticas

y, en especial, la cesión gratuita de suelo, la redistribución de dichas cargas, los sistemas de ejecución de los Planes, el procedimiento y los valores en las expropiaciones urbanísticas, especialmente el control de la legalidad de las licencias, las responsabilidades por los actos contra el planeamiento, el sistema sancionatorio⁶⁵.

Como consecuencia de esta reforma legal se promulgó la LS76, y en desarrollo de este Texto fueron aprobados también, como se ha comentado, el RPU, el RGU y el RDU.

3. Constitución y ordenación territorial y urbanística. Distribución de competencias.

Se ha insistido en que la CE no aborda el concepto de ordenación territorial o urbanística como tal. Trata, exclusivamente, esta cuestión en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.3^a)⁶⁶. No obstante, el Texto Constitucional incluye una serie de artículos cuyo contenido afecta a materias directamente relacionadas con la ordenación urbanística, recoge unos derechos y obligaciones que inciden en la mismas, e informan la legislación que se promulga después de la vigencia del Texto Constitucional (ya señalaron los artículo 33, 45, 46, 47 y 128.1).

4. La última legislación urbanística de ámbito Estatal: el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (LS92).

La Ley 8/1990, de 25 de julio de, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, supuso un cambio sustancial en relación con la LS76, y dio lugar a la LS92. Según su Exposición de Motivos, Ley “pretende, en el ámbito de las competencias legales del Estado, modificar (...) el régimen hasta ahora vigente sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación”⁶⁷.

Según Merelo Abela⁶⁸, en esta reforma deben de destacarse los siguientes objetivos esenciales:

-Garantizar la efectiva incorporación al proceso de urbanización y edificación de los terrenos aptos para ello, según el planeamiento urbanístico. En consecuencia destaca la importancia del planeamiento y su programación, instaura el “sistema de adquisición gradual de facultades”⁶⁹, y prevé mecanismo de reacción ante el incumplimiento de deberes urbanísticos.

-Prevé mecanismos de gestión que permiten la efectividad de justo reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, y para conseguirlo regula las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo (medio), define el concepto de unidades de ejecución (incluso con carácter discontinuo en suelo urbano) y la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico⁷⁰.

-Reforma y precisa el régimen de valoraciones urbanística, vinculándolo al “sistema de adquisición gradual de facultades”, coordinándolo con el sistema de valoración catastral, y aplicando este régimen a todo tipo de expropiaciones.

-Clarifica el régimen indemnizatorio definiendo los supuestos, y estableciendo los criterios para la determinación de su contenido y el objeto indemnizable.

-Por último, suministra a la administración urbanística instrumentos de intervención en el mercado del suelo y la vivienda, posibilitando la constitución y ampliación de patrimonios públicos de suelo (PPS), el ejercicio de derechos de adquisición preferente por parte de la misma (tanteo y retracto), regula la calificación de suelo con destino a la edificación de viviendas en régimen de protección pública, y suprime la preferencia por la ejecución urbanística mediante sistemas de actuación privados (desaparece la preferencia por la ejecución mediante el sistema de actuación por compensación).

5. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 1997. Ordenación del territorio y regulación del urbanismo como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional analizó la constitucionalidad de la reforma Legal de 1990 (y de la LS92) en su trascendental STC97, declarando inconstitucional gran parte de la Ley, por invasión de competencias del Estado en la capacidad exclusiva de legislar de la CA en materia de ordenación del territorio y el urbanismo.

El esquema que planteó el Tribunal Constitucional se puede resumir en la siguiente conclusión: el Estado puede regular el régimen básico de la propiedad del suelo, sin embargo no puede entrar a definir técnicas urbanísticas concretas, cuya reglamentación sólo puede asumir el legislador autonómico. Así, el Alto Tribunal afirma que “la relación de los deberes urbanísticos básicos que contiene el precepto (artículo 20.1) y el principio de la adquisición gradual de facultades urbanísticas (artículo 20.2) ponen de manifiesto su encaje material dentro de las ‘condiciones básicas’ del ejercicio del derecho de propiedad urbana (artículo 149.1.1º de la Constitución Española). Es más, lo que hace este precepto no es sino fijar la arquitectura más elemental del derecho, los deberes primarios cuyo cumplimiento determinará la gradual adquisición de unas facultades (...). El recurso no añade nada a las consideraciones de principio ya señaladas, sin que esos reproches genéricos sirvan para invalidar el acomodo que el precepto encuentra en el título competencial del Estado (...). A ello debe añadirse que, desde la competencia del artículo 149.1.1º de la Constitución Española no es posible definir o prede-terminar las técnicas urbanísticas que al legislador autonómico corresponde libremente arbitrar en el marco de las condiciones básicas (...)”.

Desde este momento queda claro que el Estado sólo es competente para legislar en relación con el esquema general y básico que define el régimen urbanístico de la propiedad del suelo (con incidencia lógica en la actividad urbanística, el régimen general de la expropiación y la aplicación homogénea de un sistema de valoración de cara a la expropiación).

La doctrina científica enjuicio de forma crítica el contenido de esta Sentencia. Así, Fernández Rodríguez⁷¹ señaló que “hasta ese momento, de un modo enteramente natural y sin ninguna tensión apreciable, las normas estatales habían venido coexistiendo con las leyes autonómicas, sin que el progresivo aumento de éstas hubiera afectado ni al corpus del sistema global que unas y otras hubieran venido a conformar, ni a la cultura urbanística común, que con el tiempo se había venido formando. La STC 61/1997, ha hecho saltar por los aires una cultura urbanística común que había resultado pacífica hasta el pronunciamiento del TC”. García de Enterría⁷² comentó, también, que la Sentencia “ha sido lo más parecido a un tornado, que en unos segundos destruye súbitamente el pueblo pacíficamente construido durante varias generaciones. Aquí la víctima ha sido el Derecho urbanístico, establecido tras más de cincuenta años de reflexión, de experiencias múltiples, de jurisprudencia cada vez más ajustada y penetrante, de planes de ordenación de todo carácter y modificaciones y revisiones de los mismos, de ejecución y conclusiones, tantas veces problemática, de dichos planes. Podría decirse que un tercio de nuestras ciudades ha sido construido al amparo de ese sistema jurídico”.

5.1. El marco competencial del Estado en materias que inciden en la ordenación del territorio y el urbanismo.

La STC97 aborda el problema de la dicotómica competencia Estado-CA en esta materia, desde un doble punto de vista:

-Por un lado, el criterio doctrinal según el cual el Estado es incompetente para crear Derecho supletorio en materia de ordenación del territorio y urbanismo, donde la CA asume la competencia exclusiva al amparo de sus respectivos Estatutos de Autonomía, y en virtud de la capacidad que en esta materia les atribuye el artículo 148.1.3º de la CE.

-Por otro lado, el Tribunal Constitucional realiza una interpretación restrictiva de la competencia estatal señalada en el artículo 149.1.1ª de la Constitución. Según la interpretación este artículo sólo habilita al Estado para “garantizar la igualdad de las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social” que debe cumplir la misma. Y de esto se deduce que el Estado sólo tiene la potestad de establecer las “condiciones básicas” para el ejercicio de los derechos (entre ellos el derecho de propiedad) y deberes constitucionales, pero no está facultado para regular la ordenación de la ciudad y del territorio.

El Tribunal Constitucional aclara que es lo que entiende por “condiciones básicas”: hacen referencia a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, etc.). Es decir, hacen alusión al contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida que estas condiciones afectan a su ejercicio. Lo que en ningún caso quiere decir es que el Estado pueda dictar bases o normas básicas (esto es, legislación básica) imponiendo una normativa concreta de los derechos y deberes en juego en el campo de la ordenación territorial y el urbanismo, a través de técnicas y propuestas específicas de este campo o actividad.

5.2. Desarrollo de un aspecto concreto de las competencias del Estado: el Real Decreto 1093/1997.

En el marco de las competencias legislativas atribuidas por la CE en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos en el ámbito de la legislación civil al Estado, y teniendo en cuenta el contenido del artículos 307 al 310 de la LS92 (que mantuvieron su vigencia después de la STC97), se promulga el Real Decreto 1093/1997, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento de la Ley Hipotecaria para el acceso al Registro de la Propiedad de actos urbanísticos (RD1093/1997), asumiendo el mandato legal que “ordena realizar las modificaciones del Reglamento Hipotecario necesarias para el desarrollo de la disposición adicional décima de la Ley 8/1990” y “del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica” (Exposición de Motivos). El RD1093/1997 desarrolla la regulación de la inscripción de actos urbanísticos que deben tener acceso al Registro de la Propiedad⁷³.

CAPÍTULO TERCERO

Regulación estatal del régimen jurídico del suelo. Su incidencia en el desarrollo sostenible. Sus implicaciones en la regulación de la actividad urbanística

1. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Modelo propuesto. Esquema de previsiones. Su incidencia en la regulación urbanística.

Con la promulgación del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, sobre medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, convertida posteriormente en Ley 7/1997, de 14 de abril, se inicia en el urbanismo español una reforma de corte liberal, que rompe el esquema desarrollado por la Ley 8/1990 y la LS92⁷⁴.

El Real Decreto-Ley 5/1996 (y la Ley 7/1997) supuso un cambio radical en la percepción que el legislador tenía de la actividad urbanística y del mercado del suelo. La Ley 8/1990 impuso un urbanismo muy reglado donde se desglosa, radicalmente, el “ius aedificandi” en una serie de facultades o derechos cuya adquisición se hacía depender de una decisión pública, previo cumplimiento de los deberes urbanísticos en plazo. Esta filosofía del urbanismo es muy criticada por el Real Decreto-Ley 5/1996, supuestamente, por su “enorme discrecionalidad”. El Decreto-Ley intenta conformar un sistema con menor intervención administrativa, que tiene su primer exponente en la unificación del suelo urbanizable, trasladando la iniciativa que podía tener la Administración en el desarrollo de los Programas de Actuación Urbanística (los famosos PAU⁷⁵ en suelo urbanizable no programado) a los propietarios de suelo, y en una segunda acción, reduciendo, al mismo tiempo, la recuperación de plusvalías por parte de los Ayuntamientos (sólo el 10% y en actuaciones sistemáticas⁷⁶, en suelo urbano y urbanizable).

La LS98 (reformada por el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, y la Ley 10/2003, de 20 de mayo) incidió de forma directa en el régimen jurídico del suelo urbano y urbanizable, expulsando del ordenamiento jurídico el esquema de “adquisición gradual de facultades”⁷⁷ regulado como consecuencia directa, ordenada y sistemática del cumplimiento de obligaciones. Pero, además, incide directamente en los criterios generales de clasificación del suelo, que tradicionalmente, se habían conformado en la legislación urbanística desde la LS56. Así, profundizando en la propuesta de liberalización del mercado del suelo abierta por la normativa sobre medidas liberalizadoras en materia de vivienda y suelo, esta Ley pretende introducir una gran cantidad de suelo en el mercado inmobiliario a través de la técnica de la clasificación del suelo, trasladando el criterio “residual” de clasificación (lo que no es por definición una clase de suelo determinada) al suelo urbanizable (es decir, al que puede transformarse en urbano en el proceso de ejecución del planeamiento), en lugar de al suelo no urbanizable (el que nunca será urbano en el proceso de ejecución del planeamiento sino opera una revisión de éste).

La Exposición de Motivos de la LS98 es muy explícita en estas dos cuestiones (los criterios de clasificación del suelo vinculado a un aumento sustancial de la oferta de suelo, y la eliminación del sistema de “adquisición gradual de facultades”). En relación con la primera afirma que “la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no se ha incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda ser considerado como susceptible de ser urbanizado”. En relación con la segunda cuestión, el Texto afirma que “el régimen urbanístico del suelo prescinde así de imponer a los propietarios un sistema de actuaciones programadas por la Administración, sin datos ni garantías afectivas que aseguren su ejecución”⁷⁸.

La STC de 11 de julio de 2001 sobre el contenido de la LS98 (164/2001)⁷⁹ analizó, de forma pormenorizada, todos los artículos referentes al régimen jurídico del suelo contenidos en la Ley. En los Fundamentos Jurídicos del 12 al 33 se examina el contenido del Título II de la Ley, reconociendo la constitucionalidad de todos los artículos, en cuanto el Estado es competente para regular las materias en la forma

verificada por la Ley, salvo en lo referente a las referencias al planeamiento urbanístico aplicable, que justifica el apartado 1º y 2º del Fallo. También dejó clara la constitucionalidad de los artículos relativos a valoraciones urbanísticas, contenidos en el Título III de la referida Ley (artículos 23 al 32). Esta Sentencia, sin embargo, expulsó del ordenamiento el contenido del artículo 16.1 de dicha Ley, y el mecanismo de desarrollo impuesto a la legislación autonómica para el suelo urbanizable, lo que obligo a una nueva redacción del artículo 16, que se materializó a través de la Ley 10/2003⁸⁰.

2. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: Su refundición en el Texto Refundido del 2008.

La LS98 es sustituida por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, que dio lugar, con posterioridad, a la refundición de su contenido con el articulado superviviente de la LS92 (después de la STC97), a través de la LSo8⁸¹.

La cuestión fundamental que aborda la LSo8 es el régimen urbanístico y el esquema de derechos y deberes de los agentes que intervienen en las acciones de transformación y uso del suelo y, para eso, renuncia, expresamente, a la utilización de técnicas urbanísticas que, tradicionalmente, habían sido empleadas por la legislación. Específicamente, renuncia a regular la técnica de la clasificación del suelo⁸² como marco básico para definir derechos y deberes de la propiedad y como de referencia de cualquier promoción.

Para la LSo8 no existe la obligación de dividir el suelo a través del planeamiento urbanístico en tres clases (y en posibles categorías) desde una Ley Estatal, tal y como hacía la LS98. No es competencia del legislador estatal, ya que, en último extremo la clasificación del suelo es una técnica estrictamente urbanística. Pero además, tampoco es necesaria esta técnica para determinar el contenido del derecho de propiedad. La Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 señalaba, en relación con la clasificación del suelo, que “lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad”. Seguía afirmando la Exposición de Motivos que esta técnica “no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo”; valoración que, en definitiva, implica el contenido económico preciso de ese régimen estatutario de la propiedad⁸³ (el rendimiento de un suelo una vez descontadas las obligaciones y cargas que debe asumir). Como colofón de esta crítica a la técnica de la clasificación del suelo como necesaria para la concreción de su régimen urbanístico, el legislador considera que “la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos”, con lo que “ha fomentado las prácticas especulativas”.

Al margen de la organización formal de la definición del régimen urbanístico del suelo sin tener en cuenta la técnica de la clasificación del suelo, la LSo8 aborda la cuestión de fondo (el contenido de derechos y obligaciones) desde una perspectiva más compleja que la estricta regulación de este régimen para solventar el contenido estatutario de la propiedad. La Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 explicaba claramente sus objetivos en esta materia: “esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que (...) reservo a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de la iniciativa privada en la actividad de urbanización”. Para la LSo8 esta tradición ha pesado sobre el legislador estatal que ha proyectado este esquema en las distintas reformas legislativas desde el momento que la materia de concreción del régimen básico de derechos y obligaciones con incidencia en el urbanismo es de su competencia. Según la Exposición de Motivos de la Ley “desde que el bloque de la constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (...) ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de propiedad”. Ahora bien, concluye, que las cuestiones afectadas por la vinculación del suelo a la ordenación urbanística son algo más que la simple regulación de derechos y obligaciones de los propietarios implicados: “los derechos constitucionales afectados son también otros, como la participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda

digna”; y por tanto, “más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano”.

El legislador estatal asume (a partir de la Ley 8/2007) la regulación de los derechos y deberes básicos de los ciudadanos en cuanto que desarrollan su vida en la Ciudad o en el medio rural y debe de garantizárseles “las condiciones básicas de igual” en el cumplimiento de esas obligaciones y en la satisfacción de esos derechos⁸⁴. Desde esta declaración de intenciones, la Ley, en su Título Primero regula las “condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos”, a través de tres estatutos diferentes, tres concreciones de derechos y obligaciones que se deben “percibir como tres círculos concéntricos”.

-El conjunto de derechos y obligaciones de los ciudadanos en general, en relación con la utilización del suelo y el derecho constitucional a una vivienda digna. Y esto, con independencia de su actividad o de su patrimonio (y en concreto de la vinculación patrimonial con el suelo soporte de la actividad urbana).

-El conjunto de derechos y obligaciones de la iniciativa privada en la actividad urbanística. Entendiendo que esta actividad no tiene que guardar una vinculación directa con la propiedad del suelo. Considera la Ley que la actividad urbanística es una “actividad económica de interés general” (por lo tanto encajada dentro del concepto de libertad de empresa desarrollada de acuerdo con las exigencias de la economía general definido en el artículo 38 de la CE), que afecta “tanto al derecho de propiedad como a la libertad de empresa”. Para la Ley “la urbanización (la transformación del suelo para la implantación de usos urbanos) es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendarse a privados”. Desde este esquema, actividad urbanística privada y propiedad del suelo no tienen que identificarse necesariamente (como ya no se identificaba en ese momento en varias legislaciones urbanísticas que daban preferencia a la actividad de urbanización a través de la concesión a un sujeto privado denominado, comúnmente, “urbanizador”⁸⁵). Por tanto, la actividad urbanística como actividad económica de interés general que puede ser desarrollada por la iniciativa privada, supera la posibilidad de iniciativa exclusiva de la propiedad del suelo, no sólo físicamente (normalmente abarca varias propiedades) sino desde el punto de vista de implicación de un servicio público, que no puede ser entregada, sin más, al propietario del suelo.

-El conjunto de derechos y obligaciones de la propiedad del suelo afectada por la actividad urbanística, definido “como una combinación de facultades y deberes”. Facultades entre las que no se encuentra el derecho a urbanizar o transformar el suelo que participa de la doble consideración de actividad económica de interés general y servicio público. El propietario puede (aunque no necesariamente) participar en esa urbanización de forma consentida y en régimen de distribución de beneficios y cargas definidos legalmente (que constituyen el núcleo del estatuto de la propiedad), y esto sin perjuicio de que la legislación urbanística reserve a la propiedad la iniciativa preferente en la urbanización⁸⁶.

En cuanto al contenido del derecho de propiedad, la LSo8 señala que el derecho básico del propietario se sintetiza en la posibilidad de “realizar en sus terrenos, por sí o a través de terceros, la instalación, construcción o edificación permitida, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable”, marcando un esquema que no era novedoso en nuestra legislación, aunque si su formulación a la hora de definir un “estatuto” que vincula el ejercicio del mismo dere-

cho. El propietario podrá realizar (por sí o por otros) instalaciones, construcciones y edificaciones, siempre que estén permitidas por la ordenación territorial y urbanística y de acuerdo con la legislación aplicable. Por lo tanto podía realizar y concretar los usos que conforme a dicha ordenación y legislación debían soportar los elementos constructivos señalados, entre los que destaca el concepto edificación⁸⁷. Y esto, siempre que el terreno integre un ámbito que reúna las condiciones físicas y jurídicas necesarias para permitir esa materialización, lógicamente, en función de las condiciones y naturaleza de esa instalación, construcción o edificación. Pero además la realización prevista debe darse en las circunstancias de tiempo y condiciones exigidas por la ordenación. En síntesis, la materialización de los usos y actividades en los ámbitos que presenten condiciones tanto físicas (de urbanización o no) como jurídicas (derechos de dominio u otros que permitan la disposición, adaptados a las características de la materialización), con los requisitos de ejecución en plazo exigido por la planificación urbanística.

El esquema de derechos y obligaciones de la promoción, en estrecha relación con el contenido estatutario de la propiedad del suelo, se desarrolló en la regulación de las “situaciones básicas del suelo” y la definición de “actuaciones de promoción” (frente al establecimiento de la clasificada división del suelo en clases y categorías y el régimen urbanístico asociado a las mismas).

La LSo8 concreta las “situaciones básicas de ese suelo”, con independencia de su división formal en función de destinos básicos otorgados por la planificación urbanística. Aquí, no es importante saber si el suelo va a ser protegido indefinidamente de un futuro desarrollo urbanístico (el suelo no urbanizable tradicional), o si por el contrario es un suelo donde existe urbanización y se desarrollan actividades urbanas en la actualidad (el suelo urbano) o, finalmente, si es un suelo sin urbanización, de carácter rústico, pero para él que el planeamiento prevé una futura extensión urbana (el suelo urbanizable). Lo que interesa al legislador estatal es la identificación de su situación actual. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 se refiere a “situación y actividad”, o lo que es lo mismo, “estado y proceso”.

Según la Exposición de Motivos “los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según su situación actual –rural o urbana-, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de este”. En consecuencia, el contenido de deberes y obligaciones que debe cumplir el propietario del suelo para poder incorporar a su propiedad (patrimonializar) el derecho a edificar usos con determinadas intensidades (o, sencillamente, utilizarlo según su carácter natural), ahora no depende de la clasificación formal de los terrenos según determinación del planeamiento urbanístico, sino que depende del hecho de que el suelo tenga, en el momento de evaluar los derechos en relación con las cargas, una situación real que lo considere como suelo rústico o como suelo transformado por la urbanización o, en el mejor de los casos, como suelo edificado.

La LSo8 concreta el concepto de “actividad” o de “proceso” sobre el que conforma “el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución” (artículo 47 de la CE).

Según el apartado 1 del artículo 12 de la LSo8, que se refería a las “situaciones básicas del suelo”, “todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado”. Junto al concepto de “situaciones básicas del suelo”, la LSo8 describe el concepto de actuaciones de “transformación” urbanística del suelo, constituida como un derecho de iniciativa de los particulares. La LSo8 entiende por actuaciones de “transformación urbanística”, tanto las actuaciones de urbanización, como las actuaciones de dotación. Para la LSo8 “las actuaciones de

transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los (...) deberes legales” que relaciona en su artículo 16. La LSo8 describe también las que denomina “actuaciones edificatorias” (artículo 16.2).

Por lo demás, la LSo8 desarrolla sucintamente, el marco competencial en la materia del Estado, siendo de especial importancia el régimen de valoraciones de los inmuebles vinculados a la actividad de “transformación” urbanística⁸⁸. En coherencia con este esquema, introduce una regulación de este régimen que explica en su Exposición de Motivos.

Según este Texto “valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real”, ha implicado “aproximar las valoraciones al mercado, presumiendo que en el mercado del suelo no se producen fallos ni tensiones especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional”, y “se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos. Y aun en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar el viejo principio de justicia y de sentido común contenido en el artículo 36 de la vieja pero todavía vigente Ley de Expropiación Forzosa: que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro”. Como señala el mismo Texto, “con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad. Además, no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo”.

La LSo8 establece un sistema de valoraciones de suelo basado en el estado real de éste de forma que, en caso de que no se encuentre totalmente urbanizado según los requerimientos establecidos por la legislación y el planeamiento aplicable, se valorará ateniendo a su condición rural. Esto lleva consigo que suelos con la condición de urbanizables o inclusive, urbanos no consolidados, y que aún se encuentren en proceso de desarrollo, no puedan valorarse como suelo urbanizado. Además la LSo8 introduce, como novedad, un sistema de valoración de las indemnizaciones posibles que se pueden generar, por el desarrollo parcial de operaciones de transformación cuando el suelo aún no ha alcanzado la condición de urbanizado, o por la interrupción o modificación de las condiciones de esos desarrollos por causas no imputables a la promoción.

3. La legislación de medidas liberalizadoras en el marco Estatal.

En cumplimiento de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, durante el año 2009 se aprobaron diversas leyes en desarrollo de la misma, que han tenido incidencia en la legislación de carácter administrativo y en campo de la actividad urbanística. En concreto la Ley 17/2009 de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y Ley 25/2009 sobre modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009.

Estos Textos modificaron la Ley 7/1985 Reguladora Bases de Régimen Local (LBRL), que en su artículo 84 estableció que: “1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: a) Ordenanzas y bandos. b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma. c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma. e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo”.

También modificó la Ley 30/1992 Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común introduciendo el artículo 39bis referente a principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad: “1. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. 2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan”. Y el artículo 71bis sobre declaración responsable y comunicación previa: “1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. (...) 2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1. 3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas (...)”⁸⁹.

La Ley 2/2011 de Economía Sostenible modificó la LBRL y añadió un nuevo artículo 84bis con la siguiente redacción: “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.

No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente”. Añadió también un artículo 84ter con la siguiente redacción: “cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, las Entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial”.

El Real Decreto-Ley 19/2012 (derogado por la Ley 12/2012 de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios⁹⁰), en su artículo 3 regulaba la inexigibilidad de licencia en ciertos supuestos⁹¹, y su artículo 4 se refería a la declaración responsable (DR) o comunicación previa (CP): “1. Las licencias previas que, de acuerdo con los artículos anteriores, no puedan ser exigidas, serán sustituidas por declaraciones responsables, o bien por comunicaciones previas, de conformidad con lo establecido en la LRJAPPA y PAC, relativas al cumplimiento de las previsiones legales establecidas en la normativa vigente. En todo caso, el declarante deberá estar en posesión del justificante de pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo (...)”.

Lo reseñable de toda esta normativa liberalizadora es la introducción de mecanismos de habilitación, a través de la comunicación (DR o CP), eliminando el control o autorización previa, también en el campo de la actividad urbanística. Mecanismos que han tenido un amplio desarrollo, hasta adquirir carta de naturaleza, en la mayoría de la legislación sobre ordenación urbanística y territorial de la diferentes CA.

4. Respuesta Estatal a la crisis del crecimiento urbano “insostenible”. La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana: hacia la “sostenibilidad” de la actividad urbanística.

La crisis económica que asoló España a partir del 2008, y de forma muy especial al mundo del “ladrillo” (que fue la base en las últimas décadas del desarrollo económico), provocó un cambio de mentalidad importante, implicando reformas legislativas de calado. Por otro lado, la legislación de sobre liberalización de acceso a servicios supuso cambios importantes en la forma de entender los procesos administrativos relacionados con la autorización de ciertas actividades, previendo el auge de actuaciones vinculadas al sector de la construcción y al ámbito del urbanismo, no desarrolladas con anterioridad.

La actividad de expansión y crecimiento de las ciudades españolas se frenó con la crisis económica originada a partir del año 2008. El urbanismo, concebido como un proceso de creación y expansión sin límite de lo “urbano”, dejó de tener sentido, no por el hecho de su carácter “insostenible” dilapidador de recursos naturales sino, más bien, por imperativo de la crisis económica.

El urbanismo y la construcción, entendidos como procesos expansivos, de creación de nueva Ciudad fue la base de la regulación histórica de estos procesos de concreción de lo urbano, y la perspectiva de todas las reformas posteriores a la primera Ley del Suelo, con intentos, no acabados, de propiciar una vaga intervención en la Ciudad existente, hacia la posibilidad de su conservación y reforma. En esa línea, la regulación de obligaciones articuladas alrededor del deber de conservar inmuebles, perfilando las consecuencias represivas del incumplimiento del mismo, con una regulación restrictiva para el caso de la declaración de ruina, o la implantación de procedimientos como la Inspección Técnica de Edificios (ITE), contenidos de forma más o menos exhaustiva en la legislación urbanísticas y del suelo Estatal, implicaron una intervención en los procesos de conservación de la Ciudad y el patrimonio edificado, pero siempre en la línea de marcar obligaciones y definir reacciones represivas ante el incumplimiento de deberes.

Los intentos de inversión del proceso expansivo de lo “urbano” en favor del proceso de conservación y renovación de la Ciudad existente, han sido inútiles, y hubieran sido inútiles incluso con reformas legislativas más profundas, mientras el negocio estuvo situado en la expansión, en los nuevos crecimientos. Fue necesario el advenimiento de la crisis financiera y su especial virulencia en el sector de la construcción en España, para visualizar como se hundió el sector de los nuevos y grandes desarrollos y como los agentes dedicados a esta actividad (de gran calidad técnica, experiencia y profesionalidad), han emigrado a “otros mundos”, o se dedicaron a la micro-construcción, en pequeñas obras de adecentamiento, reformas, adaptaciones, conservación, etc.. La promoción y/o construcción que permaneció, después del varapalo de estos años, ha dirigido sus esfuerzos de forma eficiente a la intervención sobre patrimonio existente, a la Ciudad existente.

Las leyes, sin embargo, siempre han ido a remolque de la realidad. Esta realidad de crisis de la expansión urbana fue palpable desde el año 2008, y en los años siguientes acentuó su evolución. La reacción a través de la legislación sobre economía sostenible⁹², supuso intentos de intervención general en todos los procesos económicos, básicamente, en el campo de la construcción y el urbanismo, aliviando los trámites administrativos de control.

La LRRR fue un intento de intervenir positivamente en estos procesos, regulando la acción urbanística y edificatoria en la Ciudad existente, en el sentido de articular acciones de gestión y ejecución, que hasta ese momento sólo estaban previstas para la actividad expansiva o de colmatación de vacíos urbanos.

Desde el punto de vista de la actuación urbanística y edificatoria, la LRRR se centró en dos aspectos fundamentales: la generalización a todo el Estado y desde reglas con carácter de “mínimas” de los Informes de Evaluación de Edificios (IEE) y sus consecuencias (las famosas ITEs en algunas legislaciones urbanísticas); y por otro lado, y esto es lo verdaderamente novedoso, la regulación de actuaciones sobre el medio urbano, estableciendo procesos concretos de gestión y financiación, haciendo operativa la intervención de “agentes” que antes no contaban con capacidad legal.

Al margen de estas dos cuestiones, la LRRR modificó otras leyes. La incidencia más singular se concretó en la LSO8, ya que redefinió y amplió el concepto derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes en los procesos urbanísticos y edificatorios (además de alterar condiciones en el sentido de “facilitar” la intervención). Pero también ajustó la LOE y el propio Código Técnico (CTE⁹³) en un intento de contribuir a la sencillez de la actividad de rehabilitación. En otros campos menos relacionados con la acción urbanística y constructiva, la alteración de la Ley de Propiedad Horizontal (LPH) es importantísima, precisamente para facilitar la intervención como agentes en estas operaciones de las comunidades de propietarios, rompiendo la posibilidad de bloqueo en las intervenciones dentro de los edificios por parte de sus miembros.

La LRRR contenía algunas reflexiones en la línea comentada. Así su Exposición de Motivos señalaba que “la tradición urbanística española, como ya reconoció el legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes”, ya que “estas otras intervenciones son mucho más complejas, tanto desde el punto de vista social como económico; complejidad que se agrava en el momento presente a consecuencia de un contexto desfavorable para la financiación pública, debido a los procesos de estabilización presupuestaria, y también para la financiación privada, por las restricciones en el acceso a los créditos”. La Ley señala que “el camino de la recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción y también la garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico, requieren volcar todos los esfuerzos en aquellas actuaciones, es decir, las de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas, que constituyen el objeto esencial de esta Ley”, de tal forma que “tanto a corto, como a medio plazo, será muy difícil que los sectores inmobiliario y de la construcción puedan contribuir al crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, principalmente y con carácter general, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de vivienda nueva”. Para la Ley, “la legislación vigente ya da cumplida respuesta a estos procesos (los de expansión urbana), mientras que no existe un desarrollo en igual medida que permita sustentar las operaciones de rehabilitación y las de regeneración y renovación urbanas, en las que, además, todavía persisten obstáculos legales que impiden su puesta en práctica o, incluso, su propia viabilidad técnica y económica”. Consecuentemente, el objetivo fundamental de la LRRR es “generar un marco normativo idóneo para dichas operaciones, que no sólo llene las lagunas legales actualmente existentes, sino que remueva los obstáculos que las imposibilitan en la práctica y que propicie la generación de ingresos propios para hacer frente a las mismas”.

La LRRR señala que “la rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas tienen, además, otro relevante papel que jugar en la recuperación económica, coadyuvando a la reconversión de otros sectores, entre ellos, fundamentalmente el turístico”. Para la Ley “no parece admitir dudas el dato de que el parque edificado español necesita intervenciones de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas que permitan hacer efectivo para todos, el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada”. Sin embargo “el único instrumento que actualmente permite determinar el grado de conservación de los inmuebles, la Inspección Técnica de Edificios, no sólo es insuficiente

para garantizar dicho objetivo (...), sino que ni siquiera está establecido en todas las Comunidades Autónomas, ni se exige en todos los municipios españoles”. Advierte que hay que tener en cuenta “la gran distancia que separa nuestro parque edificado de las exigencias europeas relativas a la eficiencia energética de los edificios y, a través de ellos, de las ciudades”. En esta línea el propósito europeo en este campo “se traducen en objetivos nacionales y esta Ley contribuye, sin duda, al cumplimiento de los mismos, a través de las medidas de rehabilitación que permitirán reducir los consumos de energía, que promoverán energías limpias y que, por efecto de las medidas anteriores, reducirán las emisiones de gases de efecto invernadero del sector”. La actividad de rehabilitación “globalmente entendida, no sólo es susceptible de atender los objetivos de eficiencia energética y de recuperación económica ya expresados, sino también de contribuir activamente a la sostenibilidad ambiental a la cohesión social y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, tanto en las viviendas y en los edificios, como en los espacios urbanos”. En este sentido “la actividad de rehabilitación en su conjunto debe buscar áreas que permitan aplicar políticas integrales que contemplen intervenciones no sólo en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico, ambiental y de integración de la ciudad. El tamaño de estas operaciones permitirá la puesta en servicio de redes de instalaciones energéticas a escala de barrio, con menor consumo de recursos, y que permitirían que los barrios tiendan a la autosuficiencia energética en el medio plazo”.

Para la LRRR “el Estado no puede mantenerse al margen de la realidad del sector inmobiliario español, y con él, de nuestra economía, ni tampoco de los retos sociales y ambientales planteados, no sólo porque parte de las respuestas corresponden a su ámbito competencial, sino también porque muchas de las exigencias que se demandan en relación con un medio urbano sostenible, proceden en la actualidad de la Unión Europea o de compromisos internacionales asumidos por España (...) ‘la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada’, y en la que se destaca la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa”. En consecuencia, “la regulación que contiene esta norma se enmarca en un contexto de crisis económica, cuya salida depende en gran medida –dado el peso del sector inmobiliario en dicha crisis–, de la recuperación y reactivación –de cara sobre todo al empleo– del sector de la construcción. Dicha salida, en un contexto de improcedencia de políticas de expansión, tales como la generación de nueva ciudad y nuevas viviendas, sólo es posible actuando sobre el patrimonio inmobiliario y la edificación existente”.

La Ley señala la “necesidad de operar, paralelamente, sobre el patrimonio inmobiliario existente a los efectos de contribuir al ahorro energético, con el relanzamiento de la industria de materiales, así como de la relativa a las restantes instalaciones y dotaciones de la edificación y de las tecnologías de energías renovables, para hacer frente, no sólo a los retos energéticos de la economía española (...) sino también a los compromisos adquiridos en el contexto de la Unión Europea”.

Los objetivos perseguidos por la Ley son:

- Potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.
- Ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación.
- Fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando el marco normativo español al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de

eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.

El artículo 1 de la LRRR señala el objeto de la misma: “regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”⁹⁴.

Este Texto legal se ha refundido con la legislación estatal de suelo (LSO8) a través del Decreto Legislativo 7/2015 (TRLSRU).

5. Refundición de la legislación de régimen del suelo y rehabilitación urbana: el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU). competencias del Estado con incidencia en la actividad de ordenación territorial y urbanística.

La legislación estatal con incidencia en materia régimen del suelo y, en general, sobre la actividad urbanística sobre el mismo, alcanza su última refundición, como se ha comentado, a través del TRLSRU, que integra la LSo8 y la LRRR⁹⁵.

❖ *Cuadro/Gráfico 1. Esquema de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana en la página 520.*

5.1. Condiciones básicas que debe garantizar el Estado.

Como cuestión previa hay que señalar que el TRLSRU establece cuál es el objeto de la Ley, centrado en garantizar, para todo el territorio del Estado, unas condiciones básicas basadas en la “igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo”, en posibilitar un “desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano”, donde adquiere una importancia capital la “rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes”, además de la necesidad de determinar las “bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas” (artículo 1).

El Texto refundido define conceptos de singular importancia a la hora de concretar sus previsiones legales. Estas definiciones, extraídas básicamente de la regulación de la LRRR, se vinculan, claramente, con las previsiones y alcance de la rehabilitación urbana. Destaca entre ella el concepto de “ajuste razonable”, de cara a facilitar la accesibilidad universal de los edificios, y que tiene importantes consecuencias prácticas en las propuesta de exigencias de esta dotación, y en las posibilidades de obras dentro de una comunidad en régimen de propiedad horizontal, como se señalará más adelante⁹⁶.

5.2. Principios del desarrollo territorial y urbano sostenible.

Es importante destacar que considera el TRLSRU como “principios de desarrollo territorial y urbano sostenible”, ya que, por primera vez, se contempla como fundamental el criterio de “sostenibilidad” en un nivel de informador clave para el desarrollo urbano (artículo 3). Para el Texto refundido la utilización del suelo debe ser “conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible” entendiéndose que éste debe propiciar un “uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente”, contribuyendo esta utilización a:

-La conservación y mejora de la naturaleza, flora y fauna, y a la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

-La protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o no apropiado para atender las necesidades de desarrollo urbano⁹⁷.

-La prevención de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas.

-La lucha contra la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

Todo lo anterior teniendo en cuenta, además, en el medio urbano, los “principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional”, que deben manifestarse en la obligación de atender a que el uso residencial, que constituye el domicilio habitual de los ciudadanos, se materialicen “en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen (...) las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión”; favoreciendo la “dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso”; y mejorando la “calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos”, fomentando, también “unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente”.

Los principios de “competitividad y sostenibilidad” del “medio urbano”, se completan, además⁹⁸:

-Favoreciendo la localización de actividades económicas creadoras de empleo estable a través de la generación de infraestructuras, dotaciones y servicios públicos adecuados.

-Garantizando el acceso universal de los ciudadanos a los usos urbanos privados y públicos.

-Favoreciendo la “movilidad” dentro del “medio urbano” de forma razonable en coste y tiempo, dando preferencia al transporte público y potenciando los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

-Posibilitando la integración de usos urbanos con el uso residencial, y fomentando la integración y diversidad.

-Protegiendo la atmósfera y evitando la emisión de gases contaminantes, además de fomentando la implantación de energías renovables.

-Protegiendo el patrimonio urbano y arquitectónico, identificado por su valor histórico y cultural.

-Contribuyendo a un uso racional de agua.

En consecuencia, y en aplicación del “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”, “los poderes públicos promoverán las condiciones (...) para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo”, teniendo en cuenta que el “suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”.

5.3. Sobre la ordenación territorial y urbanística.

El TRLSRU describe el concepto de ordenación territorial y urbanística, que carácter tienen y que se debe garantizar a través de dicha ordenación (artículo 4). Para la Ley la “ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas”, y sus determinaciones no confieren “derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos”. El ejercicio de esta potestad deberá

ser motivado, y la legislación sobre la materia asegurara la “dirección y el control por las Administraciones Públicas” en el proceso de ejecución urbanística, fiscalizando las “fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados”, posibilitando la “participación de la comunidad en las plusvalías generadas”, y el “derecho a la información de los ciudadanos”. Fomentando, además, la participación privada. La Ley señala la previsión, a través de estas facultades de ordenación, de “la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas”; estableciéndose como prioritarias las acciones que tiendan a “eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía”⁹⁹.

5.4. Derechos y deberes de los ciudadanos.

Se ha comentado que la LSo8 entendía que la actividad de ocupación y transformación del suelo como propias de la acción urbanística superaba, al determinar un sistema de derechos y obligaciones, el tradicional esquema de régimen urbanístico del suelo que implicaba a la propiedad del suelo como “propiedad estatutaria”, comprensiva de derechos y obligaciones. La Ley de Suelo amplía este esquema y considera la acción urbanística como expansiva de derechos y obligaciones que afecta, en principio, a todos los ciudadanos, restringiéndose, en un círculo más pequeño a la iniciativa económica de la empresa a través de la promoción y, finalmente, a un ámbito aún más reducido de propietarios del suelo, que no tienen que identificarse, necesariamente, con la promoción. Este esquema, lógicamente, es el que recoge la refundición operada por el TRLSRU, que abandona, definitivamente, la preferencia del régimen de derechos y obligaciones de los propietarios, para situar su foco en los ciudadanos, y en la promoción en el caso de actuaciones de “transformación” y/o “edificatorias”.

En consecuencia, el Título I del TRLSRU se refiere a las “condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos”, señalando en su Capítulo I un conjunto de derechos y deberes de los ciudadanos en general.

a. Derechos.

Todo ciudadano tiene derecho según el TRLSRU a (artículo 5):

-Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible.

-Acceder, en condiciones de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público.

-Acceder a la información sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental.

-Ser informados por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada.

-Participar en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental.

-Ejercer la acción pública.

b. Deberes.

Al mismo tiempo, todo ciudadano tiene el deber de (artículo 6 del TRLSRU):

- Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural.
- Cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
- Respetar y hacer un uso racional y adecuado de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos.
- Respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural.

5.5. Iniciativa y participación en la actividad urbanística.

El Capítulo II del Título I del TRLSRU, concreta el derecho a la iniciativa y participación en la actividad urbanística, describiendo de esta forma la facultad de la acción privada como empresa de promoción en esta actividad. Y lo primero que hace el Texto refundido es regular las “actuaciones de transformación urbanística” del suelo y las “actuaciones edificatorias” sobre el mismo (artículo 7), aportado el siguiente esquema.

a. Actuaciones de “transformación” y “edificatorias”.

-Para el TRLSRU las “actuaciones de transformación urbana” pueden ser de dos tipos: de “urbanización” y de “dotación”. Las primeras, a su vez, pueden ser de “nueva urbanización” y de “reforma o renovación” de la urbanización existente.

-Son actuaciones de “nueva urbanización” las que “suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística”.

-Al contrario de las anteriores, son actuaciones de “reforma o renovación” de la urbanización las que tienen por objeto la acción sobre una urbanización existente para adaptar un suelo en “situación de urbanizado”, a las condiciones de dotación y servicios prevista por la ordenación urbanística y territorial.

-A diferencia de las “actuaciones de urbanización”, las de “dotación” tienen por objeto “incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste”.

-Por último las “actuaciones edificatorias” implican la existencia de un suelo dotado de urbanización según las condiciones previstas por el planeamiento, sobre el que es posible materializar construcciones y edificaciones, “incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización”. Estas actuaciones pueden ser de “nueva edificación y de sustitución de la edificación existente”, o las de “rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mante-

nimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes” según lo previsto en la LOE¹⁰⁰.

Hay que resaltar que estas actuaciones se producen siempre sobre un suelo que se encuentra en una “situación básica” concreta (“rural” o “urbanizado”), y que estas operaciones de promoción implican un conjunto de derechos y obligaciones para el promotor, que se extienden a la propiedad en el caso de que ésta asuma el papel de la promoción.

❖ **Cuadro/Gráfico 2.** “Situaciones básicas” y actuaciones de “transformación” y “edificatorias” según el TRLSRU en la página 524.

El apartado 3 del artículo 7 del TRLSRU, señala que las posibilidades de “actuación” descritas son de aplicación “a las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural (...), de conformidad con la naturaleza que les atribuya su propia legislación”¹⁰¹.

Finalmente, el apartado 4 del referido artículo 7 determina cuando se debe entender iniciada, caducada y finalizada la “actuación de urbanización”:

“Las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera (...), empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras. La caducidad de cualquiera de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos de esta ley, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación. La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras (...). La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras”.

b. Iniciativa en las actuaciones.

La iniciativa para proponer “actuaciones de transformación” o “edificatorias” corresponde a la Administración, a las entidades públicas adscritas a la misma o, en las condiciones previstas en la Ley, a los particulares (artículo 8 del TRLSRU). Esta última posibilidad, en el “medio urbano”, se extiende a “comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores”.

c. Participación en el desarrollo de las actuaciones.

Siguiendo el esquema tradicional en el sistema urbanístico¹⁰², el TRLSRU señala que “las Administraciones Públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución de las actuaciones, todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística” (artículo 9.1)¹⁰³; concretando que, incluso en las actuaciones de iniciativa pública, “podrán participar, tanto los propietarios de los terrenos, como los particulares que no ostenten dicha propiedad, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable”, garantizando el ejercicio de la “libre empresa” en un clima de “transparencia, publicidad y concurrencia” (artículo 9.2 del TRLSRU).

En una referencia específica a las actuaciones en “medio urbano”, la Administración determinará si

las obras las ejecutan directamente “o si procede a su adjudicación por medio de la convocatoria de un concurso público”. En este último supuesto “las bases determinarán los criterios aplicables para su adjudicación y el porcentaje mínimo de techo edificado que se atribuirá a los propietarios del inmueble objeto de la sustitución forzosa, en régimen de propiedad horizontal”¹⁰⁴. En este caso podrán participar, incluso, los propietarios “que formen parte del correspondiente ámbito”, constituyendo una “asociación administrativa”¹⁰⁵.

Para la adjudicación del concurso en el caso de actuaciones en “medio urbano”, se tendrán en cuenta las propuestas “que propongan términos adecuadamente ventajosos para los propietarios afectados”, siempre que éstos no hayan sido declarados incumplidores de sus obligaciones urbanísticas en relación con “la función social de la propiedad o de los plazos establecidos para su ejecución”¹⁰⁶; y las propuestas “que produzcan un mayor beneficio para la colectividad en su conjunto”¹⁰⁷ y propongan obras de eliminación de las situaciones de infravivienda, de cumplimiento del deber legal de conservación, de garantía de la accesibilidad universal, o de mejora de la eficiencia energética¹⁰⁸.

Para la ejecución de actuaciones en “medio urbano” se podrán suscribir convenios¹⁰⁹ entre Administraciones Públicas concediendo la ejecución a consorcios¹¹⁰, o a sociedades de capital mixto¹¹¹.

En el desarrollo de estas actuaciones sobre “medio urbano” podrán participar, también:

- Las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios¹¹².
- Las cooperativas de viviendas¹¹³.
- Los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento¹¹⁴.
- Las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones¹¹⁵.
- Las asociaciones administrativas previstas para la colaboración en la ejecución en la legislación urbanística.

El TRLSRU prevé que todos los sujetos señalados con capacidad para participar en las actuaciones pueden “actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica”, “constituirse en asociaciones administrativas”, asumir la gestión de las obras, “constituir un fondo de conservación y de rehabilitación”, “ser beneficiarios directos de cualesquiera medidas de fomento”, “otorgar escrituras públicas de modificación del régimen de propiedad horizontal”, ser beneficiarios de expropiación, o “solicitar créditos”; teniendo en cuenta, además, que la participación de estos agentes se producirá, si es posible, en régimen de justa distribución de cargas y beneficios¹¹⁶.

Los particulares (sean propietarios o no) “podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos”, teniendo derecho en este caso a que se les facilite “cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa”¹¹⁷.

En cualquier caso, el TRLSRU establece una cautela muy importante en el supuesto de participación de particulares en actuaciones de “transformación urbanística” y “edificatorias”, ya que impide que cualquier convenio o acuerdo con la Administración de cara a la ejecución de estas actuaciones

pueda “establecer obligaciones o prestaciones adicionales” o “más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados” (artículo 9.8)¹¹⁸.

-Asociaciones administrativas.

Nuestro sistema legal sobre régimen jurídico y urbanístico del suelo ha admitido, tradicionalmente, la participación de los propietarios del suelo y los agentes privados, en general, en la ejecución urbanística, constituyendo las llamadas “asociaciones administrativas”¹¹⁹ de diverso índole, según su objeto.

Lliset Borrel¹²⁰ explicó en su día, al referirse al proceso de ejecución urbanística, que cuando la propiedad es plural los interesados sólo podrán intervenir a través de la creación de entidades urbanísticas colaboradoras. Para este autor estas entidades urbanísticas colaboradoras son personas jurídico-públicas no territoriales, de base asociativa, duración limitada y de carácter instrumental, integradas, fundamentalmente, por sujetos privados que, en consideración a unas fincas de las que son propietarios (o en función de otros derechos que les permita actuar en la acción urbanística), se agrupan, por lo general voluntariamente, para la ejecución del planeamiento urbanístico o para la conservación de las obras o servicios comunes (en definitiva, para la defensa de sus intereses como propietarios en esos procesos de ejecución y conservación). Se trata de agrupaciones de propietarios de suelo afectado por una determinada actuación urbanística y otros particulares que, para la defensa de sus respectivos intereses inmobiliarios, se asocian en estas entidades, adoptando alguna de las formas recogidas en la legislación urbanística.

Según Lliset Borrell “las entidades urbanísticas colaboradoras son auténticos vicarios¹²¹ de la Administración pública, en cuanto sujetos de la función pública urbanística”, sin que pueda afirmarse que estén encuadradas en la Administración pública en sentido subjetivo (no le son aplicables los llamados privilegios subjetivos de la Administración). En todo caso les son aplicables sólo los privilegios de la actividad en cuanto que ésta tenga naturaleza jurídico-administrativa. Por tanto, la supuesta actividad administrativa de estas Entidades sólo es referible a una parcela de su actividad (la relacionada con la ejecución urbanística concedida por la Administración), y nunca a la forma jurídica de su organización, que es de carácter extra-administrativo. La función urbanística corresponde, en cuanto a su titularidad, a la Administración pública. A los propietarios y particulares se le puede atribuir, tan sólo, su ejercicio, puesto que el urbanismo supone transformación del suelo y, en todo caso, conservación de las instalaciones, servicios públicos, edificaciones, construcciones, etc. En consecuencia se está ante una actuación administrativa de los particulares y, por este motivo, sujeta al control de la Administración urbanística actuante.

La constitución de estas “asociaciones administrativas” (así como sus estatutos), habrá de ser aprobada por la Administración actuante. El acuerdo de aprobación deberá ser inscrito en el “Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras”¹²² dependiente de la CA. La iniciativa para la creación de estas “asociaciones” puede provenir lo mismo de la Administración que de los particulares. Lo normal será que el origen de éstas se encuentre en un negocio jurídico plurilateral que desemboca, cumplidas las formalidades correspondientes, en la creación de una nueva persona jurídica.

El margen de la autonomía de que se puede hacer uso en la declaración de voluntad constitutiva de la entidad (que no debe confundirse con el acto administrativo de aprobación por parte de la Administración actuante), es bastante amplio. El negocio jurídico plurilateral de constitución, así como la aprobación de los estatutos por los interesados no son actos perfectos, tienen un simple valor de propuesta, ya que deben ser aprobados por la Administración actuante. El acto de aprobación no es

otra cosa que el acto de concesión de personalidad, que queda condicionada al requisito de eficacia de su inscripción en el “Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras”.

La Administración actuante examina si se han cumplido los requisitos legales antes de conceder su aprobación, lo que comporta muchas veces, la valoración de determinados estándares: si se ha aprobado el planeamiento correspondiente y necesario (si así lo exige la legislación urbanística), si se da la mayoría cualificada exigible para su constitución en su caso y, en general, las normas que regulan y delimitan el contenido estatutario de estas entidades. Para la modificación de estas entidades debe seguirse un procedimiento idéntico al que se requiere para su constitución.

En cualquier caso, el requisito de eficacia para la adquisición de la personalidad jurídica de estas entidades será la inscripción de las mismas en el “Registro”. Para que se lleve a cabo esta inscripción será necesaria una previa función calificadora del título inscribible, esto es, del acto de constitución o modificación, y estatutos o modificación de estos, que se rige por el principio de legalidad.

A los efectos de publicidad y garantía de terceros, normalmente será exigible la inscripción en el “Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras” de los nombramientos y ceses de presidente, secretario, tesorero y demás vocales del órgano de gobierno. Dichos nombramientos y ceses se remitirán al “Registro” a través de la Administración urbanística actuante, siguiendo el mismo procedimiento que se siguió para la constitución y modificación de la entidad.

Las decisiones de los órganos de la “asociación” se registrarán por el principio organizativo de colegialidad, que impone que las voluntades dispares de las personas físicas que integran la entidad o sus órganos, se manifiestan al exterior armónicamente, en forma unitaria e inequívoca. Este principio de colegialidad comporta:

-La convocatoria.

-La constitución del órgano.

-La adopción de acuerdos con los requisitos establecidos.

Otra cuestión es determinar si todos los acuerdos de las “Entidades Urbanísticas” o “asociaciones” colaboradoras pueden ser objeto de recurso de alzada ante la Administración de la que dependen. Lliset Borrell ha distinguido, atendiendo a su régimen jurídico, la actividad de Derecho público, de la actividad de Derecho privado. La primera tiene un ámbito más reducido que la segunda. El recurso de alzada sólo puede ser impuesto en caso de que la actividad esté sometida al Derecho administrativo.

Este esquema general y tradicional sobre la regulación de las “asociaciones administrativas”, se resume a nivel de regulación básica en el artículo 10 del TRLSRU. En concreto, éstas entidades “tendrán personalidad jurídica propia y naturaleza administrativa, y se registrarán por sus estatutos”, teniendo en cuenta que “dependerán de la Administración urbanística actuante, a quién competirá la aprobación de sus estatutos, a partir de cuyo momento adquirirán la personalidad jurídica”. Además, “los acuerdos de estas asociaciones se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación, salvo que en los estatutos o en otras normas se establezca un quórum especial para determinados supuestos”, y dichos “acuerdos podrán impugnarse en alzada” ante la Administración. Por último, es de suma importancia tener en cuenta que “la disolución de las asociaciones (...) se producirá por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas y requerirá, en todo caso, acuerdo de la Admi-

nistración urbanística actuante”, considerando que “no procederá la aprobación de la disolución de la entidad mientras no conste el cumplimiento de las obligaciones que queden pendientes”¹²³.

5.6. Estatuto de la propiedad.

Sabiendo cuál es el régimen de derechos y obligaciones específicas de los particulares en general, entendida como participación en las operaciones de “transformación urbanística” y en las “actuaciones edificatorias” en concepto de promotor, el TRLSRU se adentra en la regulación del núcleo más reducido y concreto de derechos y obligaciones, que son inherentes a la propiedad del suelo¹²⁴. Siempre partiendo de las “situaciones básicas” del mismo (“rural” y “urbanizado”) y de la posibilidad de actuar sobre esas situaciones, participando, como un particular más, en la iniciativa y ejecución de dicha actuación.

❖ **Cuadro/Gráfico 3.** Derechos y obligaciones de los propietarios de suelo e inmuebles en general según el TRLSRU en la página 526.

a. La propiedad del suelo como propiedad estatutaria. Régimen urbanístico.

El TRLSRU define el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, como un régimen estatutario (artículo 11.1). Esta definición con “régimen estatutario” que envuelve al derecho del propietario no supone una definición novedosa en el urbanismo español, más bien es una repetición del contenido tradicional de nuestra legislación. La primera Ley del Suelo (LS56) modificó (mejor dicho, transformó, definitivamente, a través de una “codificación” del derecho que regularía a partir de entonces la actividad urbanística) el sistema clásico de propiedad del suelo (contenido en el Derecho civil), estableciendo lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado como “disociación entre propiedad del suelo y el ‘ius edificandi’ (derecho a edificar)”, correspondiendo la decisión sobre el “ius edificandi” a una instancia pública.

En esta idea ha insistido de forma contundente, Lliset Borrell¹²⁵, cuando afirma que “la Ley del Suelo de 1956 modificó sustancialmente el concepto tradicional y escolástico del dominio, que había recogido el artículo 348 del Código Civil (...), y en su lugar, consideró que ‘las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o, en virtud de la misma, por los planes de ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios’. A partir de este momento, la propiedad urbanística dejó de ser un derecho absoluto, sólo externamente limitado, y se convirtió en un derecho esencialmente limitado en su contenido. Sus límites y deberes establecidos, por la Ley y por el Plan, para garantizar su función social, pasan a ser los confines internos del derecho de propiedad”. Este mismo autor señala que “el propietario del suelo ya no puede gozar y disponer de éste a su libre arbitrio, sino que está vinculado al destino (uso e intensidad) previsto por el Plan y, en ocasiones incluso (...) tiene limitadas sus facultades de disposición. Pero, al lado de estos límites, aparecen los deberes urbanísticos del propietario (...). Tanto los límites como los deberes del derecho de propiedad, no representan, en modo alguno, una derogación del derecho de propiedad sino una delimitación ex legem de su contenido, como ya expresaba el artículo 70 de la Ley del Suelo de 1956, en el sentido de que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones ‘no conferirán derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones (...) y deberes que definen el contenido normal de la propiedad (...)’”.

La propiedad urbanística se ha desligado del sistema tradicional del derecho de propiedad. El último eslabón de esta ruptura es la definición de las “situaciones básicas” del suelo y las posibilidades de “transformación” del mismo, como sostén del régimen de derechos y obligaciones de carácter urbanístico de la promoción, regulados por la TRLSRU.

Pero, ¿cómo se ha articulado tradicionalmente, y hasta la promulgación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y posteriormente el TRLSRU, la decisión pública sobre el derecho o los límites para edificar en un terreno, cuando la propiedad del mismo sigue siendo eminentemente privada?. La organización de la decisión pública y el derecho de propiedad se han verificado a través de un proceso de acotación y limitación del derecho, que ha respondido al siguiente esquema:

-Determinando la ordenación urbanística de forma genérica a través de la legislación del suelo y, de forma específica mediante el planeamiento urbanístico.

-Categorizando el suelo señalando su clasificación y calificación, estableciendo un régimen básico de derechos y obligaciones (o deberes), y un contenido preciso de aprovechamiento urbanístico de los terrenos y de cargas derivadas del desarrollo urbano.

-Asegurando un contenido “normal” del derecho de propiedad.

-Posibilitando la distribución de derechos y obligaciones, dado el reparto desigual que resulta de la ordenación establecida por el planeamiento, hasta prever que cada propietario alcance ese contenido “normal” de su derecho¹²⁶.

La legislación urbanística establecía unas condiciones generales de ordenación urbana que debía cumplir cualquier planificación. Estas condiciones se concretaban en una definición de sistemas urbanos (en sus distintos niveles de aplicación, esto es, en su nivel general o de servicio de todo el ámbito ordenado, y local o de servicio a sólo parte del ámbito ordenado¹²⁷) y unos estándares mínimos de dotación que debían de cumplir estos sistemas para el servicio de la colectividad afectada por el desarrollo urbano. Ahora bien, estas condiciones generales de ordenación se conformaban en un territorio determinado a través del planeamiento urbanístico (ya fuera a través del planeamiento de carácter general como del planeamiento de desarrollo).

La ordenación urbanística no sólo debía plasmarse en un nivel de intenciones, mediante un contenido general, marcado por las condiciones legales y concretadas por la planificación, sino que era necesario articular su ejecución, definiendo el ámbito de actividad de los distintos agentes que interviene en el desarrollo urbano. Es desde esa perspectiva desde la que, tanto la legislación urbanística como el planeamiento, preveían una categorización del suelo según su destino básico, reconociendo la situación de consolidación urbana, negando el desarrollo urbano incluso para el futuro, o previendo suelos de futura implantación urbana; y según el destino más específico de uso o usos, e intensidad de los mismos a implantar en un determinado terreno. La categorización del suelo, resultado de la planificación urbanística, en el nivel básico (clasificación), y en el nivel secundario de definición de usos e intensidades a implantar (calificación), concretaba, tradicionalmente, el contenido “normal” del derecho de cada propietario de suelo afectado por la acción urbanística. Este contenido sería el resultado de los límites impuestos por la ordenación urbanística mediante la categorización del suelo que, en última instancia, definía un régimen concreto de derechos y obligaciones de la propiedad. Pero al mismo tiempo, este contenido era exigible por el propietario de un terreno, como justa compensación al cumplimiento de las obligaciones impuestas.

Dado que la conformación de una ordenación urbanística concreta implicaba una distribución desigual de usos y actividades, y por lo tanto de rentabilidad de los diversos terrenos afectados por el desarrollo urbanístico, y dado que, el contenido “normal” del derecho de propiedad era exigible una vez cumplidos los deberes y obligaciones, y asumidas las limitaciones impuestas; se hacía necesario el reparto de beneficios y cargas derivados de la acción urbana para asegurar, en cualquier caso, que la propiedad del suelo alcanzará el referido contenido “normal”.

La actividad pública urbanística, por tanto, ha limitado y limita el derecho de propiedad. Pero hay que distinguir entre límites que marcan el contenido “normal” del derecho de propiedad y las posibles limitaciones impuestas a posteriori. En palabras de Lliset Borrell “los límites son los confines o fronteras hasta dónde puede llegar el poder del titular del dominio, y forman parte de la definición misma de éste. Por el contrario las limitaciones constituyen restricciones ocasionales del contenido normal de la propiedad. Los meros límites, no son indemnizables, pero sí las limitaciones”¹²⁸. Según el mismo autor, “los deberes –obligaciones positivas de hacer- no son tampoco indemnizables porque forman parte del contenido de la propiedad”.

La ordenación urbanística a través del planeamiento establecía una primera categorización del suelo, en función del destino básico de éste; categorización que vinculaba los terrenos a un régimen básico de utilización y de obligaciones. Esta primera división del suelo, en urbano, urbanizable y no urbanizable (o rústico), respondía al destino que el planeamiento daba a los terrenos según una utilización genérica y de carácter primario, que representaba, de forma general, dos estados finales prefijados desde el plan y coincidentes con “situaciones básicas” descritas por el TRLSRU (“rural” y “urbanizado”), y un estado que debía consolidarse según las previsiones del mismo planeamiento a través de proceso o actuación de “transformación” (con carácter general, el suelo “rural” que se convierte en “urbanizado” mediante su “transformación”). Esto es, el suelo que en el momento de redacción y de aprobación del plan reúne requisitos de habitable, utilizable y edificable, ya que en él se desarrollan las actividades urbanas propias de una ciudad. Por otro lado, el suelo que tiene condición de rústico, es decir, que no es apropiado para la utilización urbana y en él que, además, no se prevé un desarrollo urbano dentro de las previsiones del planeamiento. Y por último, como una tercera posibilidad, el suelo que es rústico, pero sobre él que el planeamiento prevé futuros desarrollos urbanos (suelo rústico sometido a “transformación”).

El Plan (el planeamiento de carácter general) debía incluir los terrenos objeto de ordenación dentro de cada una de las categorías o clasificaciones posibles. Pero esta inclusión en ningún modo podía ser arbitraria sino que la posible clasificación del suelo debía responder a criterios legales señalados en la legislación urbanística.

El TRLSRU elimina, como se ha comentado, las técnicas urbanísticas (la clasificación y la calificación del suelo) como base para definir el régimen de derechos y obligaciones de la propiedad (el régimen estatutario de la propiedad). Para acometer esta tarea se basa en las “situaciones básicas” del suelo y en las posibilidades de “transformación” de estas “situaciones” según las previsiones de la ordenación urbanística. Para esto señala unos contenidos generales, que concretan ese carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria, y describe el camino para la definición de derechos y obligaciones. Así el artículo 11.2 del TRLSRU determina que “la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo”, ya que la materialización de la misma “se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

El mismo artículo 11 del Texto legal (apartado 3) se sitúa al final del proceso, en el ámbito de la actuación “edificatoria” para advertir que el “acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo”¹²⁹, y dentro del marco de la definición estatutaria de la propiedad, acota el ámbito de esta autorización, ya que su denegación debe ser motivada, concretando en el caso de producirse “silencio administrativo”¹³⁰ en relación a la misma,

su alcance, puesto que en “ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”, y se entenderá que será negativo, en los siguientes supuestos¹³¹:

-Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo.

-Las obras de nueva planta.

-La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

-La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que se derive de la legislación de protección del dominio público.

❖ **Cuadro/Gráfico 4.** Autorizaciones en las que opera el silencio negativo según la legislación estatal después de la STC 143/2017 en la página 528..

Otra incursión en el campo de la autorización administrativa de las actuaciones “edificatorias” vinculadas a los límites estatutarios de la propiedad, la realiza el TRLSRU en su artículo 11 al definir límites a la hora de obtener la primera ocupación o utilización¹³² de edificaciones, construcciones o instalaciones por parte de la propiedad. El apartado 5 del artículo señalado afirma que “cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable¹³³, y de dichos procedimientos no resulte que la edificación cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, la Administración a la que se realice la comunicación deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada”. Esas medidas que tienen carácter cautelar¹³⁴, se establecerán por el plazo de seis meses y serán responsables de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe los sujetos que las incumplan, pudiéndose “repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable el importe de tales perjuicios”. Tanto la comunicación como las “medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística” deberán reflejarse en el Registro de la Propiedad¹³⁵.

b. Derechos de la propiedad.

El TRLSRU señala una serie de facultades y derechos que cualquier propietario, por el hecho de serlo tiene, con independencia de la “situación básica” del suelo en la que se sitúe su propiedad, y de las posibilidades de “transformación” del mismo. El artículo 12 del Texto referido relaciona esos derechos sobre el suelo con “las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento”, comprendiendo la de “disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas”¹³⁶. Estas facultades o derechos “alcanzan al suelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística”¹³⁷, y con las “limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público”.

Estas facultades y derechos genéricos se concretan en función de la “situación básica” del suelo del que es titular cada propietario.

-Derechos en suelo en “situación rural”.

El propietario del suelo en “situación básica” de “rural” tiene derecho a “usar, disfrutar y disponer

de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”, teniendo en cuenta, además que en los terrenos “con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores” y esta utilización “comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice” (artículo 13.1 del TRLSRU).

Ahora bien, el Texto refundido prevé una clara excepción a la utilización genérica señalada (párrafo tercero del artículo 13.1 del TRLSRU): “con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”.

Esta posibilidad excepcional de ubicar usos, construcciones o instalaciones no específicamente propias del suelo rural, con carácter extraordinario, en este tipo de suelo, se ha reconocido históricamente por nuestra legislación¹³⁸.

En relación con la posibilidad de ubicación de este tipo de instalaciones y actividades en suelo rústico, Lliset Borrell¹³⁹ ha señalado lo siguiente:

“Para autorizar una obra de utilidad pública o interés social (en suelo no urbanizable o rural), se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

-Utilidad pública o interés social de la construcción o instalación.

-Necesidad de emplazamiento en suelo no urbanizable.

a) El Plan General podrá acotar el concepto de utilidad pública o interés social, restringiendo, además, usos, delimitando edificabilidades, etc. En defecto de normas del plan, deberá tratarse de determinar, con arreglo a la jurisprudencia, los conceptos imprecisos de la LS o, en su caso, de la legislación autonómica.

(...)

La utilidad pública o interés social no exige que la obra sea realizada, en todo caso por un sujeto administrativo, sino que podrá ser realizada por un particular, incluso no concesionario (STS 13 julio 1984). Así, se ha considerado de interés social los hipermercados y se incluye en el concepto de interés social ‘el abaratamiento de los costes, la descongestión urbanística, el incremento de puestos de trabajo (STS 25 febrero 1985).

b) La doctrina (...) han señalado que un requisito complementario, no alternativo, para la autorización en suelo no urbanizable de instalaciones de utilidad pública o interés social es la necesidad de emplazamiento en esta clase de suelo (...).”

Concretando, los motivos que justifican este tipo de instalaciones o actividades, son dos:

-La inexistencia de suelo urbano o urbanizable clasificado por el planeamiento general con capacidad para albergar el uso o la actividad.

-La necesidad de vinculación estrecha del uso o la instalación con actividades que deben desarrollarse en esta categoría de suelo.

El apartado 2 del artículo 13 del TRLSRU hace referencia a los derechos de los propietarios de suelo

“rural” donde los “instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado”. Estos derechos o facultades son cinco:

·Derecho de consulta a las administraciones competentes, en relación con los “criterios y previsiones de la ordenación urbanística”. Esta consulta puede incluir la información sobre “planes y proyectos sectoriales”, sobre “las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios”, o la necesidad de la “ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación”. La legislación urbanística debe contemplar un plazo máximo para resolver la consulta que “no podrá exceder de tres meses”. Es muy importante señalar, por las implicaciones de cara a la actuación de la Administración y las posibles vinculaciones que puede provocar su actuación, que “la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles”¹⁴⁰.

·Derecho a elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, si es que éste no es de iniciativa pública exclusivamente.

·Derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización, en un régimen de equidistribución de beneficios y cargas. El propietario dispondrá de un plazo para ejercer este derecho que, aunque puede ser fijado por la legislación urbanística, según el TRLSRU, no podrá ser inferior al mes desde que se conozcan las cargas de la actuación y los criterios para su distribución¹⁴¹.

·Derecho a realizar usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos. “Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna”, y la eficacia de las autorizaciones quedarán supeditadas “a su constancia en el Registro de la Propiedad¹⁴² de conformidad con la legislación hipotecaria”.

La posibilidad de utilización provisional de un suelo de naturaleza rústica que debía ser objeto de transformación ha sido reconocida, también, históricamente, como sucede con las obras y usos de carácter excepcional. Del mismo modo ha sido objeto de limitación y control de cara a evitar que esa posible utilización provisional fuera esgrimida como mecanismo de incremento del valor de los terrenos con carácter previo a su transformación¹⁴³. Siempre han sido exigibles varios requisitos para su implantación. Primero, que no fueran usos prohibidos, tanto por la legislación urbanística, como por el planeamiento territorial o urbanístico, y por supuesto, por la legislación sectorial. Segundo, el compromiso de cese y demolición sin indemnización a requerimiento de la Administración. Y, tercero, que las condiciones señaladas se hicieran constar en el Registro de la Propiedad de cara a la información y protección de terceros adquirentes.

El TRLSRU señala una condición más para la instalación de usos y obras provisionales: “el arrendamiento y el derecho de superficie de los terrenos a que se refiere este apartado, o de las construcciones provisionales que se levanten en ellos, estarán excluidos del régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos, y, en todo caso, finalizarán automáticamente con la orden de la Administración urbanística acordando la demolición o desalojo para ejecutar los proyectos de urbanización. En estos supuestos no existirá derecho de realojamiento, ni de retorno”.

·Por supuesto, los propietarios de este suelo, como en el caso del suelo “rústico” excluidos de su transformación, tiene derecho a “usar, disfrutar y disponer de los terrenos” de conformidad con su naturaleza, siempre que este derecho sea compatible con la previsión ya contenida en los instrumentos de ordenación.

-Derechos en suelo en “situación de urbanizado”.

Los propietarios de suelo en “situación básica” de “urbanizado” tienen los derechos reconocidos a los propietarios de suelo “rústico” sujeto a transformación señalados como derecho de consulta, como derecho a elaborar y presentar el instrumento de ordenación, y derecho a realizar obras y usos provisionales. Pero además, tienen derecho a (artículo 14 del TRLSRU):

·”Completar la urbanización de los terrenos para que cumplan los requisitos y condiciones establecidos para su edificación”, esto es, que sean terrenos con capacidad o aptos para ser edificados o construidos por contar con las dotaciones y servicios necesarios¹⁴⁴. El TRLSRU prevé que este derecho pueda ejercerse de forma conjunta o individualmente¹⁴⁵.

·Edificar sobre unidad apta¹⁴⁶ para ello, en los plazos establecidos¹⁴⁷.

·”Participar en la ejecución de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, o de dotación en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas”.

·Obtener, si procede y es exigible¹⁴⁸, la conformidad o autorización¹⁴⁹ administrativas correspondientes para realizar cualquiera de las actuaciones sobre el medio urbano. Esto implica la afección de las fincas constitutivas de elementos privativos en regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras. Esta afección real se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad “con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real al pago de cuotas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística”¹⁵⁰.

c. Deberes y cargas de la propiedad.

La propiedad del suelo, con independencia de su “situación” tiene una serie de deberes o cargas, de carácter general (artículo 15 del TRLSRU):

·En principio, dedicar el suelo y los inmuebles en general a los “usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística”.

·A “conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos”.

·Los propietarios deben “realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación”¹⁵¹. Las obras deberán implicar “la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación”¹⁵², determinando la Administración de “manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas”¹⁵³.

Llegado a este punto, el Texto refundido define con carácter general, y para todo el Estado, el alcance básico del deber legal de conservación que, lógicamente, puede ser matizado dentro de las posibilidades señaladas por la legislación urbanísticas (apartados 2 y 3 del artículo 15):

“El deber legal de conservación constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de la Administración que ordene las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general”.

“El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber

legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta¹⁵⁴, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil¹⁵⁵, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio”.

El Texto refundido señala, en relación con la obligación de conservación, que “la Administración competente podrá imponer, en cualquier momento, la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación”, de tal forma que “el acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución¹⁵⁶ que corresponda, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación”, y para esto la “afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad¹⁵⁷, “con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real, al pago de cargas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística”.

Según el TRLSRU, teniendo en cuenta la legislación urbanística aplicable “en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente, sustituyendo ésta al titular o titulares del inmueble o inmuebles y asumiendo la facultad de edificar o de rehabilitarlos con cargo a aquéllos, o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a elección de ésta”, siendo importante el hecho de que la normativa Estatal permita que en estos supuestos de incumplimiento “el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente¹⁵⁸”.

-Deberes en suelo en “situación rural” o vacante de edificación.

El artículo 16 del TRLSRU concreta las obligaciones de los propietarios en suelo en situación básica de “rural” o “urbanizado” pero vacante de edificación.

Para el Texto refundido en este suelo el deber de “conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo”.

Además, cuando el suelo “rural” no esté sometido a una “actuación de transformación”, el propietario tiene “el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística¹⁵⁹, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria, así como el de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público”.

Esta prestación patrimonial en la forma de “prestación compensatoria” para usos privados no vinculados a actividades primarias (normalmente propuestos como usos y obras excepcionales que deben ser materializados en suelo “rural”), ha sido justificada como acto de recuperación de plusvalías urbanísticas por parte de la colectividad, en la legislación urbanística, al igual que ocurre con la actividad de “transformación” y/o “dotación¹⁶⁰”.

Los propietarios de suelo “rural” tienen “prohibidas las parcelaciones urbanísticas”, de tal forma

que no pueden “efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza¹⁶¹”.

En el suelo “rural” sometido al régimen de una “actuación de transformación”, el propietario debe asumir “como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación”.

-Deberes en suelo en “situación de urbanizado”.

En suelo “urbanizado” el deber de los propietarios (artículo 17 del TRLSRU) se concreta en la obligación de completar la urbanización de los terrenos para que estos sean aptos para su edificación al estar dotados de los servicios necesarios¹⁶² y edificarlos en los plazos establecidos en la normativa o en la ordenación urbanística¹⁶³.

Ahora bien, si en el suelo en esta situación básica se impone la “realización de actuaciones sobre el medio urbano, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda”.

Cuando se trate de “edificaciones, el deber legal de conservación comprende, además de los deberes de carácter general exigibles”:

·La de satisfacer, de forma general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la LOE¹⁶⁴.

·La de adaptar y actualizar sus instalaciones a las normas legales que, para la edificación existente, sean exigibles en cada momento.

En línea con el deber general de conservar los inmuebles, en el caso de edificaciones, el “deber legal de conservación, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio”. Ahora bien “cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general correrán a cargo de los fondos de la Administración que haya impuesto su realización”.

La realización de las “actuaciones sobre el medio urbano” corresponde, aparte de a los sujetos que establezca la legislación urbanística, según el ámbito de intervención, a:

·Propietarios y los titulares de derechos de uso otorgados por ellos.

·Comunidades de propietarios y, en su caso, las agrupaciones de comunidades de propietarios, así como las cooperativas de viviendas.

·Administraciones Públicas.

5.7. Deberes vinculados a las actuaciones de “transformación urbanística” y “edificatoria”.

El artículo 18 del TRLSRU señala los deberes vinculados a las actuaciones de “transformación urbanística” y “edificatorias”, que deben materializarse con el desarrollo de la actuación y que representan obligaciones concretas de la promoción (si bien está puede ser asumidas por la propiedad si desarrolla el rol de promotor).

❖ *Cuadro/Gráfico 5. Deberes vinculados a las actuaciones urbanísticas de transformación y edificatorias en la página 529.*

-Las “actuaciones de urbanización” comporta los siguientes deberes legales:

·Entregar a la Administración actuante el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención. En este sentido, siguiendo el esquema tradicional de la legislación urbanística, es obligatoria la cesión gratuita de todo el suelo destinado a dominio público (viales y espacios libres-zonas verdes) y dotaciones o equipamientos públicos, incluidos en la actuación y por lo tanto al servicio de la misma, que tradicionalmente también, se han denominado como sistemas locales. A este concepto de cesión de dotaciones o sistemas locales se une la cesión del suelo con estas características adscrito al ámbito para su obtención, lo que puede implicar la obtención de suelo para dotaciones al servicio de todo el Municipio, es decir los denominados como sistemas generales o elementos definidores de la ordenación estructural¹⁶⁵.

Dentro de estas cesiones de suelo se incluye los “que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda”. De esta forma el TRLSRU eleva a la categoría de dotación los suelos destinados a este tipo de vivienda, cuya obligación de reserva habrá de ser concretado por la legislación urbanística¹⁶⁶.

Es evidente que estos suelos deben entregarse urbanizados a tenor de lo dispuesto 1.c del artículo 18 del Texto refundido.

·Entregar a la Administración, con “destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya”, según establezca la legislación urbanística, y esto en concepto de recuperación de plusvalías generadas por la acción urbana, por parte de la colectividad¹⁶⁷. Es evidente que el Texto refundido no fija cuál es la edificabilidad (y por supuesto el uso que junto con la edificabilidad representa el aprovechamiento¹⁶⁸) de referencia para establecer el porcentaje de la cesión. Ésta se concretará en relación con el derecho que los propietarios o promotores de la actuación puedan alcanzar en cada caso, de tal forma que de ese derecho se tendrá que detrar un porcentaje. En este sentido puede tener como referencia la media ponderada de la actuación (del aprovechamiento a materializar en el ámbito, por ejemplo), o la de un ámbito superior (el aprovechamiento medio de un área de reparto¹⁶⁹, por ejemplo).

En relación con la cesión de este suelo, el Texto refundido determina que “el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento”, estableciendo, además, que “la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un

máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo”. El TRLSRU fija el porcentaje de cesión de este suelo marcando una horquilla, respondiendo así al criterio del STC97¹⁷⁰, que estableció como posibilidad del legislador estatal la fijación de un mínimo (y, en todo caso, la determinación de una horquilla) en la cuantía de atribución de plusvalías derivadas de la acción urbanística de la Administración. A colación de la cesión en concepto de recuperación de plusvalías por parte de la colectividad, el Texto refundido posibilita que la legislación urbanística pueda concretar “los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber” impidiendo esta posibilidad en el supuesto de que la cesión pueda cumplir con el destino “a vivienda sometida a algún régimen de protección pública”¹⁷¹.

·Los promotores de la actuación tiene la obligación de costear (siempre) y, todo caso, ejecutar (cuando se proceda a la transformación urbanística por la iniciativa privada) todas las obras de urbanización señaladas para el desarrollo de la actuación. Además tienen la obligación de costear o ejecutar “las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas”, todo ello “sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras”.

El TRLSRU concreta que se incluye en estas obras de urbanización “las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora, y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible”, y esto, teniendo en cuenta que las unidades de suelo edificables resultantes del desarrollo de la actuación tienen que tener la dotación y servicios suficientes, esto es, ostentar la condición de solar, según la regulación establecida en la legislación urbanística.

·”Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras de infraestructuras” señaladas anteriormente “que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública”. Es importante este matiz introducido por la legislación estatal sobre régimen urbanístico, ya que no sólo se trata de entregar a la Administración competente el suelo soporte de los servicios, sino que también es obligatorio ceder la propia instalación destinada a la prestación¹⁷².

·Es obligación de la promoción el “garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual”, y también “el retorno cuando tengan derecho a él”, y esto ya que estos derechos están reconocidos para los ocupantes legales, expresamente, por el propio Texto refundido (artículo 21, y antes por el artículo 14.2 de la LRRR)¹⁷³.

·Como ha sido tradicional en la legislación urbanística, los promotores tienen la obligación de “indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse”.

-Las “actuaciones de dotación” implican los deberes señalados para las “actuaciones de urbanización” con las salvedades siguientes:

·El porcentaje de cesión a la Administración de edificabilidad (de aprovechamiento) en concepto de

derecho a su participación en la generación de plusvalías urbanísticas (recuperación de plusvalías), se determinará “atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada¹⁷⁴ que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación”. Por tanto, el planeamiento que justifique esta “actuación de dotación” habrá que concretar cuál es la edificabilidad (aprovechamiento urbanístico) “preexistente”¹⁷⁵ y cuál es la otorgada por la modificación, concretando así el incremento.

El TRLSRU señala que el deber de cesión anterior “podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas”, con lo que permite desvincular este ingreso de su destino al patrimonio público de suelo y, a la vez, concreta destinos específicos de este ingreso en dicho patrimonio¹⁷⁶.

-En relación con el deber de “entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario” regulado en el propio TRLSRU¹⁷⁷, o “por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”¹⁷⁸.

-En las “actuaciones edificatorias” es exigible la obligación de realojo y retorno de los ocupantes legales y la indemnización “a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse”.

El TRLSRU en relación con las obligaciones reguladas prevé el incumplimiento de carácter excepcional de las mismas, ya que la “ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen, a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato”. También “la misma regla podrá aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojo y el retorno que exija la correspondiente actuación”.

Las obligaciones señaladas con carácter general son de aplicación a los “núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural”, si bien se matizarán que éstas se exigirán en función de las características que les atribuya la legislación urbanística.

Como no podía ser de otra forma, y siguiendo la tradición de nuestra legislación urbanística “los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes” señalados. El Texto refundido establece la presunción del cumplimiento de estos deberes “con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o de rehabilitación y regeneración o renovación urbanas correspondientes, o en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras” y, todo esto, “sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación”¹⁷⁹.

a. Realojamiento y retorno.

El TRLSRU prevé el derecho de realojamiento y retorno¹⁸⁰ de ocupantes legales de edificaciones, tanto en actuaciones de “transformación” o “renovación” del medio urbano, es decir, actuaciones integrales o sistemáticas¹⁸¹, ejecutadas mediante expropiación o por procedimientos no expropiatorios¹⁸² (públicos o privados); y para el supuesto de actuaciones no integrales o aisladas sobre edificaciones y construcciones¹⁸³.

-El artículo 19 del TRLSRU aborda los derechos de realojamiento y retorno de ocupantes legales de edificaciones afectadas por actuaciones de transformación, o renovación en el medio urbano. Este artículo establece que “en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, deberán garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento”, según lo establecido en el propio Texto refundido y en la legislación urbanística, en su caso.

Están obligados a proporcionar el realojo y retorno, en caso de proceder por expropiación, la Administración expropiante o el beneficiario de la misma, que deberán poner a disposición del titular del derecho, “viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora”. El TRLSRU establece que “la entrega de la vivienda de reemplazo, en el régimen en que se viniera ocupando la expropiada, equivaldrá al abono del justiprecio expropiatorio, salvo que el expropiado opte por percibirlo en metálico, en cuyo caso no tendrá derecho de realojo”. También está obligado a proporcionar el realojo y retorno el “promotor de la actuación, cuando se actúe mediante ámbitos de gestión conjunta, mediante procedimientos no expropiatorios”.

-En el caso de actuaciones no integrales o aisladas que impliquen rehabilitación o demolición de las edificaciones los afectados “tendrán el derecho a un alojamiento provisional, así como a retornar cuando sea posible, siendo ambos derechos ejercitables frente al dueño de la nueva edificación”.

-Las condiciones y límites del derecho de retorno obligan a que el propietario de la finca deba “proporcionar una nueva vivienda, cuya superficie no sea inferior al cincuenta por ciento de la anterior y siempre que tenga, al menos, noventa metros cuadrados, o no inferior a la que tuviere, si no alcanzaba dicha superficie, de características análogas a aquélla y que esté ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado”.

-El Texto refundido define el derecho de realojamiento como “personal e intransferible”, salvo en el caso de herederos forzosos o cónyuge que compartan vivienda habitual con el titular.

-El TRLSRU establece unas reglas procedimentales concretas que debe respetar el realojamiento:

-Identificación de los ocupantes legales por parte de la Administración.

-Notificación de la inclusión del inmueble en la actuación a los ocupantes legales y trámite de audiencia.

-Acreditación del derecho en el trámite de audiencia. Solicitud del reconocimiento del derecho o renuncia a su ejercicio.

-Listado definitivo de las personas que tienen derecho al realojamiento.

-Reconocimiento con posterioridad del derecho de realojamiento a personas que acrediten el derecho.

-El derecho se hará efectivo ofertando “una vivienda por cada una de las viviendas afectadas por la actuación”, dentro del ámbito o en lugares próximos al mismo. “Cuando no sea materialmente posible ofrecer dicha vivienda, los titulares del derecho de realojamiento tendrán derecho a su equivalente económico”. Además, “la vivienda de sustitución tendrá una superficie adecuada a las necesidades del titular del derecho de realojamiento y, en el caso de que éste fuera una persona con discapacidad, será una vivienda accesible o acorde a las necesidades derivadas de la discapacidad”.

5.8. Utilización del suelo.

El TRLSRU establece las bases del régimen urbanístico del suelo, en función de su “situación básica”. Según la Exposición de Motivos de la LSo8, este Texto legal “define dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según su situación actual –rural o urbana-, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad”. Sobre esas “situaciones”, el artículo 20 del Texto refundido señala unos criterios básicos de utilización.

Con el fin de hacer efectivos los derechos y deberes básicos contemplados en la Ley, la Administración deberá “atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización”, exclusivamente “al suelo preciso para satisfacer las necesidades” de los ciudadanos, e “impedir la especulación” preservando “de la urbanización al resto del suelo rural”. Además, deberá “destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública”. Esta reserva de suelo para vivienda protegida tendrá que garantizar “una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización”¹⁸⁴. Por último, y dentro de estos criterios básicos, la ordenación urbanística debe respetar “los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente”¹⁸⁵.

Descendiendo en el proceso hasta la ejecución misma de la ordenación urbanística, a través de la intervención en la edificación y usos del suelo, según las condiciones previstas en la ordenación, las instalaciones, construcciones y edificaciones que se materialicen “habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas”¹⁸⁶, y en tal sentido “no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo”.

a. “Situaciones básicas”.

El artículo 21 del TRLSRU describe y regula las dos “situaciones básicas” posibles¹⁸⁷, ya que a los efectos del mismo, el suelo sólo puede ser “rural” o “urbanizado”.

-Suelo en “situación rural”.

Se considera suelo en “situación de rural”:

·El suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización. En esta situación está incluida como mínimo los terrenos excluidos a su transformación “por la legislación de protección o policía del dominio público¹⁸⁸, de la naturaleza¹⁸⁹ o del patrimonio cultural¹⁹⁰, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística”.

·El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo “urbanizado”, “hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización”.

·Cualquier otro suelo que no reúna los requisitos para ser considerado en situación de “urbanizado”.

-Suelo en “situación de urbanizado”.

Se considera suelo en “situación de urbanizado”:

·El que estando legalmente integrado en una “malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población”, cumplen alguna de las siguientes condiciones¹⁹¹:

Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

Tener instaladas y operativas las infraestructuras y los servicios necesarios para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes.

Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta.

·”El incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto”¹⁹².

Es importante la matización que hace el Texto refundido en relación con la consideración del suelo integrado en una “malla urbana”, cuando afirma que “el hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado”¹⁹³.

5.9. Sostenibilidad del desarrollo urbano. Viabilidad técnica y económica.

El artículo 3 del TRLSRU recoge como principio básico de la ordenación, ocupación y transformación urbana el desarrollo sostenible. El artículo 22 del mismo Texto, dentro del contenido de las “bases del régimen del suelo”, concreta como se establece la evaluación y el seguimiento de esa sostenibilidad, atribuyendo una especial importancia a la viabilidad económica y técnica de las actuaciones urbanísticas¹⁹⁴, controlando así las iniciativas inviables o simplemente especulativas.

Siguiendo las previsiones de la legislación de protección medio ambiental¹⁹⁵ señala el Texto refundido que “los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental (...) sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución”¹⁹⁶.

El TRLSRU señala que el “informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación”¹⁹⁷, de tal forma que “en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización”, se recabarán al menos los siguientes informes:

-El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos¹⁹⁸.

-El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre¹⁹⁹.

-Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas²⁰⁰.

❖ **Cuadro/Gráfico 6.** *Aproximación a las necesidades de informes preceptivos sectoriales en las consultas y tramitación de los instrumentos urbanísticos (informes preceptivos, armonización-compatibilización y regulación de protección por legislación sectorial) en la página 530..*

Según el Texto refundido “los informes a que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que sólo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada”.

Las actuaciones “transformación urbanística” deben contener un “informe o memoria de sostenibilidad económica”, en el que se analizará y ponderará, especialmente, “el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos”. Por otro lado, las actuaciones sobre medio urbano, sean de transformación o no, requerirán la elaboración de una memoria “que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma” con el siguiente contenido²⁰¹.

El Texto refundido exige que la Administración competente en materia urbanística eleve periódicamente, a su órgano de gobierno un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, “que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica” a que se refiere este artículo 22 del TRLSRU²⁰².

En relación con los criterios de sostenibilidad del desarrollo urbano, la ordenación (tanto territorial

o urbanística) “establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación”²⁰³.

5.10. Reglas en las operaciones de distribución de cargas y beneficios.

Como señala los artículos 13 y 14 del TRLSRU la participación de la propiedad en actuaciones de “transformación”, tanto del suelo “rural” como del “urbanizado”, debe de hacerse en régimen de justa distribución de cargas y beneficios.

La equidistribución ha sido, históricamente, un principio básico de la regulación del urbanismo en España, articulado en la fase de ordenación mediante la fijación de una medida igual de derecho para los titulares de un ámbito determinado, sobre todo en los suelos objeto de transformación (la fijación de un aprovechamiento “medio” o “tipo”²⁰⁴), y en la fase de ejecución (desarrollado, sobre todo, a través de instrumentos técnico-jurídicos como la reparcelación²⁰⁵), de tal forma que es posible asignar derechos (parcelas edificables o indemnizaciones) y distribuir costes (de proyectos, de urbanización, de indemnizaciones, etc.) en función de las aportaciones de cada titular con derecho a participar en la promoción de la actuación.

Las operaciones de distribución de beneficios y cargas imponen las siguientes condiciones, según el contenido del artículo 23 del Texto refundido:

-“El acuerdo aprobatorio de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas produce el efecto de la subrogación de las fincas de origen por las de resultado²⁰⁶ y el reparto de su titularidad entre los propietarios, el promotor de la actuación, cuando sea retribuido mediante la adjudicación de parcelas incluidas en ella, y la Administración, a quien corresponde el pleno dominio libre de cargas de los terrenos” de parcelas de cesión obligatoria²⁰⁷. Hay que reseñar que, si no existen condiciones específicas sobre la propiedad origen, “el titular del suelo de que se trata aporta, tanto la superficie de su rasante, como la del subsuelo, o vuelo que de él se segrega”²⁰⁸.

-Si existen derechos reales o cargas que se estimen incompatibles con la ordenación urbanística en los supuestos de subrogación, “el acuerdo aprobatorio de la distribución de beneficios y cargas declarará su extinción y fijará la indemnización correspondiente a cargo del propietario respectivo”²⁰⁹.

-Si existe subrogación real y compatibilidad con la ordenación urbanística, y la situación y características de la parcela adjudicada fuese incompatibles con la “subsistencia de los derechos reales o cargas que habrían debido recaer sobre ellas, las personas a que estos derechos o cargas favorecieran podrán obtener su transformación en un derecho de crédito con garantía hipotecaria sobre la nueva finca, en la cuantía en que la carga fuera valorada”. “El registrador de la propiedad que aprecie tal incompatibilidad lo hará constar así en el asiento respectivo”, y si no hay acuerdo las partes podrán acudir a la vía ordinaria²¹⁰.

-“Cuando no tenga lugar la subrogación real, el acuerdo aprobatorio de la distribución de beneficios y cargas producirá la extinción de los derechos reales y cargas constituidos sobre la finca aportada, corriendo a cargo del propietario que la aportó la indemnización correspondiente, cuyo importe se fijará en el mencionado acuerdo”.

-En todo caso “las indemnizaciones por la extinción de servidumbres prediales o derechos de arren-

damiento incompatibles con el instrumento de ordenación urbanística o su ejecución, se considerarán gastos de urbanización”²¹¹.

Una vez firme en vía administrativa el instrumento de equidistribución de cargas y beneficios, se inscribirá en el Registro de la Propiedad²¹², de tal forma que las transmisiones de propiedad que provoca el instrumento de equidistribución (o la expropiación en operaciones de “transformación”) “estarán exentas, con carácter permanente, si cumplen todos los requisitos urbanísticos, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y no tendrán la consideración de transmisiones de dominio a los efectos de la exacción del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana”²¹³, salvo que el valor de la parcela adjudicada exceda del valor de la finca original.

5.11. Reglas en las actuaciones sobre el medio urbano.

El TRLSRU fija unas reglas de procedimiento para la actuaciones en medio urbano²¹⁴ (artículo 24), en las que da una especial importancia al proceder en el caso de que las actuaciones se centren en asegurar la accesibilidad universal de los espacios, edificaciones y construcciones, y el ahorro energético de los mismos (preocupación y soluciones apuntadas, por primera vez, de forma concluyen, por la LRRR).

El Texto refundido, se refiere, en primer lugar a las actuaciones en medio urbano que “impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente”, que deben observar “los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación”, que afecta al planeamiento urbanístico. Sin embargo, el TRLSRU prevé la posibilidad de simultanear procedimientos, ya que la legislación urbanística “podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación, o independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística”, dejando a salvo que siempre se incorporará “el informe o memoria de sostenibilidad económica”²¹⁵.

En el caso de que las actuaciones no requieran alteración del planeamiento urbanístico, será preciso “la delimitación y aprobación de un ámbito de actuación conjunta, que podrá ser continuo o discontinuo, o la identificación de la actuación aislada que corresponda” (artículo 24.1 párrafo según del TRLSRU)²¹⁶.

En relación con la dotación de accesibilidad universal a los inmuebles y con el fin de posibilitar el ahorro energético, el TRLSRU determina que “será posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución y siempre que quede asegurada la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones y demás elementos del dominio público”. Ahora bien, el Texto refundido remite a los instrumentos de ordenación urbanística la garantía de esta regla fundamental “bien permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad”, por lo resulta evidente que su aplicación implica intervenir en los instrumentos de ordenación urbanísticas, en cualquiera de los niveles de

ordenación regulados por la legislación²¹⁷.

La delimitación del ámbito o la ocupación de los terrenos por haber sido declarada la utilidad pública, posibilita “que se establezca una cesión de uso del vuelo por el tiempo en que se mantenga la edificación o, en su caso, su recalificación y desafectación, con enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente”, y que también puedan solicitar los Ayuntamientos la cesión de suelo de otras Administraciones para posibilitar estas funciones.

Lo dispuesto en el párrafo anterior “será también de aplicación a los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir al menos, en un 30 por ciento la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio”, siempre que las obras sean para:

-La instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas.

-La instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas.

-La realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables.

-La realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir en un 30%, como mínimo, el consumo de agua del edificio.

En el caso de inmuebles declarados de interés cultural, se admitirán soluciones innovadoras que permitan realizar las adaptaciones que sean precisas para mejorar la eficiencia energética y garantizar la accesibilidad, sin perjuicio de la necesaria preservación de los valores objeto de protección²¹⁸.

5.12. Publicidad y eficacia en la gestión pública urbana.

Otro aspecto de procedimiento importante que regula, a nivel de legislación básica, el TRLSRU, es el de la publicidad y eficacia de los instrumentos con implicación en la gestión pública del urbanismo (artículo 25).

Según el Texto refundido todos los instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución (lógicamente los relacionados con la equidistribución de cargas y beneficios), así como los convenios de planeamiento o gestión suscritos por la Administración deben ser sometidos a trámite de información pública, según las previsiones de la legislación urbanística, y en todo caso en un plazo “nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común”²¹⁹ y, además, deben publicarse.

La “aprobación definitiva de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se publicarán en el ‘Boletín Oficial’ correspondiente. Respecto a las normas y ordenanzas contenidas en tales instrumentos, se estará a lo dispuesto en la legislación aplicable”. En la aprobación o innovación de los instrumentos de ordenación urbanística es obligatoria la inclusión de un “resumen ejecutivo” donde su exprese²²⁰:

-Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.

-Los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística, así como la duración de dicha suspensión.

En el caso de que la iniciativa se abra a los particulares, “el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad”. En el caso de instrumentos de planeamiento, si el procedimiento se inicia de oficio por parte de una Administración que no es la competente para la aprobación definitiva “se entenderán definitivamente aprobados en el plazo que señale la legislación urbanística”²²¹. Por último, “en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deberá asegurarse el trámite de audiencia a las Administraciones Públicas cuyas competencias pudiesen resultar afectadas”.

5.13. Régimen de parcelas y fincas. Complejos inmobiliarios.

Las actuaciones de transformación urbanística y edificatorias operan sobre suelo que conforma “fincas” y “parcelas”, como base física sobre la que realizar las operaciones de “transformación” de la urbanización, “dotación” y, finalmente, de edificación.

Según el artículo 26.1.a del TRLSRU “finca” es la “unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral²²²”, con lo que parece identificarse este concepto con la base física objeto de inscripción registral. Frente al concepto “finca”, el de “parcela”, descrito en apartado b del mismo artículo 26.1 del Texto refundido, se refiere a la “a unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente”, y se relaciona más bien con el ámbito donde es posible la atribución de un aprovechamiento urbanístico, en su mínima segregación (es decir a nivel pormenorizado o detallado), según las condiciones prevista por el planeamiento.

La conclusión puede ser clara en el sentido de que no es identificable “finca” con “parcela”, ya que la segunda puede ser segregada en varias “fincas” como ocurre, por ejemplo, en el caso de división horizontal, donde una misma “parcela”, con una atribución única de edificabilidad y uso urbanístico independiente (un aprovechamiento urbanístico²²³), puede ser dividida en varios pisos y/o locales que constituyen “fincas” independientes atribuidas a distintas propiedades.

El apartado 2 del artículo 26 señalado exige la autorización administrativa y la comprobación de su adaptación a la ordenación en el caso de segregación o división de “fincas”, con el siguiente tenor literal: “la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva”. Esta división o segregación²²⁴ (en términos urbanísticos: una parcelación), que no sólo afecta a “parcelas” en sentido estricto, sino a “fincas” y solares, y debe ser objeto, bien de licencia o de declaración de innesariedad²²⁵. En el caso de autorización de segregación o división de “fincas”, “los notarios exigirán, para su testimonio, la acre-

ditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción”, de tal forma que “los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas, en su caso, su cualidad de indivisibles”. También es obligatorio el comunicar el Registro de la Propiedad “el acto administrativo que legitime la edificación de una parcela indivisible, por agotamiento de la edificabilidad permitida en ella o por ser la superficie restante inferior a la parcela mínima”.

La relación entre el concepto “finca” y “parcela” se evidencia en el apartado 4 del artículo 26 del Texto refundido, ya que “la constitución de finca o fincas en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario autoriza para considerar su superficie total como una sola parcela”, y esto “siempre que dentro del perímetro de ésta no quede superficie alguna que, conforme a la ordenación territorial y urbanística aplicable, deba tener la condición de dominio público, ser de uso público o servir de soporte a las obras de urbanización o pueda computarse a los efectos del cumplimiento del deber legal” de ceder suelo “para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas”.

En relación con lo anterior, el TRLSRU concreta más el alcance del concepto “complejo inmobiliario”, ya que éste “podrá constituirse sobre una sola finca o sobre varias, sin necesidad de previa agrupación, siempre que sean colindantes entre sí o únicamente se hallen separadas por suelos que, de acuerdo con la ordenación territorial y urbanística, deban tener la condición de dominio público, ser de uso público, servir de soporte a las obras de urbanización, o ser computables a los efectos del cumplimiento del deber de entregar a la Administración el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención”.

El apartado 5 del artículo 26 reconoce la posibilidad de instituir “complejo inmobiliario” con fincas de diversa naturaleza jurídica (patrimonial y demanial²²⁶), regulando la posibilidad de la siguiente forma: “cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público se constituirá un complejo inmobiliario de carácter urbanístico en el que aquéllas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público. Tales fincas podrán estar constituidas, tanto por edificaciones ya realizadas, como por suelos no edificados, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación”.

La posibilidad de inscripción como dos “fincas” independientes del suelo y el subsuelo, articulada como conjunto inmobiliario regulado en la LPH, ya fue abordada por diversas Resoluciones de la Dirección General de Registros, como la de 20 de abril de 2005²²⁷, que analizaba la cuestión de si “es inscribible o no en el Registro de la Propiedad, como finca independiente, una unidad subterránea constituida por un volumen edificable bajo suelo de carácter público, previa la correspondiente desafectación como bien demanial de aquella unidad”, a lo que responde afirmativamente siguiendo el siguiente esquema:

-La norma urbanística puede permitir un uso distinto de suelo y el subsuelo.

-Es posible el uso privativo del subsuelo, pudiendo permitirse éste por la vía de la concesión administrativa o la desafectación como dominio público de la unidad subterránea.

-La coexistencia del uso privativo del subsuelo (en su consideración como bien de carácter patrimo-

nial si se ha producido la desafectación), y el suelo de carácter público, puede articularse a través de la constitución de un complejo inmobiliario.

-Que en nada queda mermado el destino público del suelo por el hecho de que el subsuelo sea objeto de aprovechamiento privativo.

-Si cabe una desafectación total del bien siguiendo los trámites legales, cabe una desafectación parcial que es la que va implícita en los acuerdos municipales dirigidos a configurar como bien patrimonial el subsuelo.

Según el Texto refundido “la constitución y modificación del complejo inmobiliario privado, del tipo de los regulados como regímenes especiales de propiedad”, por la LPH²²⁸ deberá ser autorizado por la Administración, salvo en los siguientes supuestos:

-Cuando el número y características de los elementos privativos resultantes del complejo inmobiliario sean los que resulten de la licencia de obras que autorice la construcción.

-Cuando no se provoque un incremento del número de elementos privativos²²⁹.

Desde el punto de vista del Texto refundido “se considera complejo inmobiliario todo régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria en el que se distingan elementos privativos, sujetos a una titularidad exclusiva, y elementos comunes, cuya titularidad corresponda, con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos”.

a. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos.

Las obligaciones derivadas de la acción urbanísticas para los promotores tienen su reflejo registral como carga sobre las fincas de resultado²³⁰. Esa condición de las obligaciones, que tienen un alcance real desde el momento que graban las propias fincas implica, también, que los deberes persiguen a los propietarios de las mismas aunque se produzca su transmisión. Así se pronuncia, como ha sido tradicional en la legislación sobre régimen del suelo y urbanística²³¹ el artículo 27 del TRLSRU: “La transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real”.

En relación con lo anterior, el Texto refundido impone una serie de obligaciones que deben contemplarse en los títulos de enajenaciones de terrenos:

-Situación urbanística de los terrenos en los supuestos siguientes²³²:

·Cuando no sean susceptibles de uso privado o edificación²³³.

·Cuando cuenten con edificaciones fuera de ordenación²³⁴.

·Cuando estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pú-

blica.

-Los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, cuando los terrenos estén sujetos a una de las “actuaciones de transformación” urbanística²³⁵.

Si no se contemplan las condiciones señaladas, el adquirente está facultado “para rescindir el contrato en el plazo de cuatro años y exigir la indemnización que proceda”²³⁶.

En relación con la enajenación de “fincas” o “parcelas”, y “con ocasión de la autorización de escrituras públicas”, “los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas”²³⁷.

Si como resultado de las actuaciones de “transformación” urbanística se materializan cesiones a la Administración, se “deberá especificarse, a efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad, el carácter demanial o patrimonial de los bienes”²³⁸ y si procede “su incorporación al patrimonio público de suelo”.

5.14. Declaración de obra nueva.

El artículo 28 del TRLSRU, dentro de la descripción de reglas procedimentales relacionadas con las el régimen del suelo y la acción urbanística, define como debe declararse e inscribirse la obra nueva de construcción (y por supuesto de edificación²³⁹). El Texto refundido plantea el siguiente esquema, que hay que integrar con el Capítulo VI del RD1093/1997.

a. En el caso de obra nueva en construcción, el notario exigirá el “acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra”, y “certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo”. Según el artículo 45 del RD093/1997 deberá hacerse constar, al menos, “el número de plantas, la superficie de parcela ocupada, el total de los metros cuadrados edificados, y, si en el proyecto aprobado se especifica, el número de viviendas, apartamentos, estudios, despachos, oficinas o cualquier otro elemento que sea susceptible de aprovechamiento independiente”. El artículo 46 del Real Decreto señala también las exigencias contempladas en el Texto refundido, ya que el título debe contener:

-Acreditación de la obtención de la licencia que corresponda, salvo que legalmente no fuere exigible²⁴⁰.

-Que se acredite por técnico competente que la descripción de la obra nueva, en cuanto a los extremos comprendidos en el artículo anterior, se ajusta al proyecto para el que, en su caso, se obtuvo la licencia.

El técnico competente se señala en el artículo 50 del RD1093/1997:

“A los efectos de lo dispuesto en este capítulo, se tendrá por técnico competente:

1. El que por sí solo o en unión de otros técnicos hubiere firmado el proyecto para el que se concedió la licencia de edificación²⁴¹.
2. El que por sí solo o en unión de otros tuviere encomendada la dirección de la obra²⁴².

3. Cualquier otro técnico, que mediante certificación de su colegio profesional respectivo, acredite que tiene facultades suficientes.
4. El técnico municipal del Ayuntamiento competente que tenga encomendada dicha función”.

Hay que reseñar que si la licencia se hubiera obtenido por silencio administrativo el artículo 48.2 del RD1093/1997 exige la siguiente documentación alternativa de su justificación:

-Certificación administrativa del acto presunto²⁴³.

-En caso de que no se hubiere expedido la certificación de acto presunto, “el escrito de solicitud de la licencia y, en su caso, el de denuncia de la mora, el escrito de solicitud de la certificación del acto presunto, todos ellos sellados por la Administración actuante, y la manifestación expresa del declarante de que, en los plazos legalmente establecidos para la concesión de la licencia solicitada y para la expedición de la certificación del acto presunto, no se le ha comunicado por la Administración la correspondiente resolución denegatoria de la licencia solicitada ni tampoco se le ha expedido la certificación del acto presunto”.

También, el artículo 49 del Real Decreto regula como puede verificarse la justificación, por técnico competente, de los extremos que deben certificarse:

- “1. Por comparecencia del técnico en el mismo acto del otorgamiento de la escritura o autorización del acta que, en cada caso, proceda.
2. Por incorporación a la matriz de la escritura o del acta de previa certificación del técnico, con firma legitimada notarialmente, que contenga la descripción de la obra nueva, coincidente con la del propio título en cuanto a los extremos que deben acreditarse.
3. Por la presentación de la certificación del técnico, con el carácter de documento complementario del título inscribible. En este caso, la firma del certificado debe ser objeto de legitimación notarial, y en su contenido se deberá hacer expresa referencia a la descripción de la obra en construcción o finalizada objeto de la escritura o del acta, así como el nombre del Notario autorizante, fecha del documento y número del protocolo”.

b. En el caso de inscripción de obra nueva terminada, el artículo 28.1 párrafo segundo del TRLSRU exige, además de la “certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto”, la siguiente documentación:

-El cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios²⁴⁴.

-El otorgamiento de las autorizaciones administrativas para garantizar que la edificación reúne las condiciones para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística²⁴⁵, así como requisitos de eficiencia energética²⁴⁶. Todo esto salvo que la ocupación o la utilización de la edificación estén exentas de autorización y sólo esté sujeta al régimen de CP o DR²⁴⁷, “en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad”.

Se debe comprobar que no existe otra inscripción previa en el Registro de la Propiedad que impida la inscripción de la obra nueva terminada. Además, cuando “la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro de la Propiedad, por haberse producido modificaciones en el proyecto, la constancia registral de la terminación de la obra se producirá mediante un asiento de

inscripción”, quedando sujeta al cumplimiento de los requisitos previstos para la inscripción de las obras nuevas terminadas.

c. En el supuesto de situaciones “asimiladas a fuera de ordenación” (AFO, artículo 28.4 del TRLSRU), respecto de las “cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes”, el procedimiento a seguir es el que señala el Texto refundido²⁴⁸:

-Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las “escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título”. El Registrador “comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística²⁴⁹ (...) y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general”.

-“Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones”.

-Cuando no existe certificación expedida por el Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, está “obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario”²⁵⁰.

Es importante señalar que “la omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe²⁵¹ de la finca afectada por el expediente”. Y ésta “deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados”²⁵².

5.15. El informe de evaluación de edificios (IEE)²⁵³.

El Informe de Evaluación Técnica de Edificios (IEE) tiene su origen en la regulación establecida en diversas legislaciones urbanísticas autonómicas a través de la figura denominada Inspección Técnica de Edificios (las famosas ITE), cuyo objeto era el control técnico del estado de conservación de las edificaciones de forma periódica, vinculando generalmente este control con el deber de conservación de las mismas. Este control preventivo se ejerce sobre una serie de elementos básicos para el mantenimiento y conservación del mismo, relacionados primordialmente con su cimentación y estructura, sus fachadas y medianeras, la estanqueidad y cubiertas, y sus instalaciones. Normalmente la ITE, su contenido, exigencia y tramitación se ha regulado a través de ordenanzas municipales.

Lo hace el TRLSRU es generalizar estos controles, vinculados a la rehabilitación y regeneración urbana para todo el Estado, a través de la regulación básica del llamado IEE.

El artículo 29 del TRLSRU determina que en “edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva²⁵⁴ podrán ser requeridos por la Administración competente (...), para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos”. Por tanto, la acreditación no queda reducida, como

ocurre con la ITE reguladas hasta el momento, a la justificación del estado de conservación, sino que el análisis se extiende a las “condiciones básicas de accesibilidad universal”, comprobando “si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas”; y a la “certificación de la eficiencia energética del edificio”²⁵⁵.

Este IEE integra la correspondiente ITE redactada de conformidad con las normas autonómicas o municipales. En este sentido cuando exista una ITE que permite evaluar las condiciones exigidas para la IEE, se podrá completar con la no abarcado por aquélla y exigido por ésta, y también cuando contenga los requisitos señalados en esa normativa autonómica o municipal “podrá surtir los efectos derivados de la misma, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados, con independencia de la aplicación de las medidas disciplinarias y sancionadoras que procedan”²⁵⁶. El Texto refundido advierte que el IEE “realizado por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios que se refieran a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes”.

El IEE se realizará una periodicidad mínima de diez años, “pudiendo establecer las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos una periodicidad menor”²⁵⁷. El incumplimiento del deber de presentar en plazo el informe “tendrá la consideración de infracción urbanística, con el carácter y las consecuencias que atribuya la normativa urbanística”²⁵⁸. Siendo una obligación añadida de los propietarios el “remitir una copia del mismo al organismo que determine la Comunidad Autónoma, con el fin de que dicha información forme parte de un Registro integrado único”²⁵⁹.

El IEE debe estar suscrito por “técnicos facultativos competentes como, en su caso, por las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las comunidades autónomas”, y “se considera técnico facultativo competente el que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación” según lo establecido en la LOE²⁶⁰, si bien “cuando se trate de edificios pertenecientes a las Administraciones Públicas” los informes podrán suscribirlos “los responsables de los correspondientes servicios técnicos que, por su capacitación profesional, puedan asumir las mismas funciones” señaladas en la LOE.

La Disposición transitoria segunda del TRLSRU²⁶¹ determina el “calendario para la realización del Informe de Evaluación de los Edificios”, con el fin de “garantizar la calidad y sostenibilidad del parque edificado, así como para orientar y dirigir las políticas públicas que persigan tales fines”, con los siguientes plazos y fechas:

-”Los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva que a fecha 28 de junio de 2013, tuvieran ya una antigüedad superior a 50 años, el día 28 de junio de 2018, como máximo”.

-”Los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva que vayan alcanzando la antigüedad de 50 años, a partir del 28 de junio de 2013, en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha en que alcancen dicha antigüedad”.

5.16. Cooperación y colaboración. Convenios.

Los artículos 31, 32 y 33 del TRLSRU (Título IV) se refieren a la organización de la cooperación entre Administraciones en materia de ordenación y actuación urbanística, la organización de esta coope-

ración y los convenios para financiación de actuaciones.

Los artículos señalados establecen que “podrán beneficiarse de la colaboración y la cooperación económica de la Administración General del Estado (...) las actuaciones con cobertura en los correspondientes planes estatales que tengan por objeto: a) La conservación, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas (...). b) La elaboración y aprobación de los instrumentos necesarios para la ordenación y la gestión de las actuaciones (...) y, en especial, de aquellos que tengan por finalidad actuar sobre ámbitos urbanos degradados, desfavorecidos y vulnerables o que padezcan problemas de naturaleza análoga que combinen variables económicas, ambientales y sociales. c) Aquellas otras actuaciones que (...), tengan como objeto actuar en ámbitos de gestión aislada o conjunta, con la finalidad de eliminar la infravivienda, garantizar la accesibilidad universal o mejorar la eficiencia energética de los edificios”.

Para posibilitar esta colaboración y cooperación las Administraciones Públicas “podrán suscribir los convenios interadministrativos de asignación de fondos que correspondan”. En cualquier caso estos principios de colaboración y cooperación entre las Administraciones informan, esencialmente, dichas relaciones, tal y como exige la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público²⁶².

El TRLSRU señala, al mismo tiempo, la posibilidad de colaboración con la iniciativa privada, también mediante convenio, ya que “podrán participar las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, así como, en su caso, las asociaciones administrativas” en:

-La organización de la gestión de la ejecución, que podrá revestir la forma de consorcio²⁶³ o de sociedad mercantil de capital mixto²⁶⁴, incluso con participación privada minoritaria.

-El procedimiento y la competencia para la determinación del gestor directamente responsable de la ejecución cuando no la asuma directamente una de las Administraciones.

-”Los términos y las condiciones concretas, incluidas las ayudas e incentivos públicos, de la ordenación y la ejecución de la actuación (...)”. Estos convenios “tendrán carácter jurídico-administrativo, correspondiendo a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de cualesquiera cuestiones relacionadas con ellos”.

El artículo 33 del Texto refundido se centra en los convenios suscritos entre la Administración y la iniciativa privada en relación con las actuaciones de “rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas” y, en general, las actuaciones a desarrollar en medio urbano, señalando, en concreto las siguientes modalidades de convenios:

-Contrato de cesión²⁶⁵.

-”Contrato de permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura”²⁶⁶.

-”Contrato de arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o cualquier otro elemento de un edificio”²⁶⁷.

-Convenio de explotación conjunta²⁶⁸.

Todo esto con la limitación de que “en el caso de las cooperativas de viviendas”, donde “los con-

tratos a que hacen referencia las letras a) y c) (...) sólo alcanzarán a los locales comerciales y a las instalaciones y edificaciones complementarias de su propiedad, tal y como establece su legislación específica”²⁶⁹.

Los convenios o contratos suscritos entre Administraciones y entre éstas y sujetos de derecho privado deberán tener el contenido y seguir la tramitación prevista en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público²⁷⁰.

Llegado a este punto, y en relación con los convenios entre la Administración y los particulares de cara a la intervención en la actividad y ejecución en el campo del urbanismo, conviene centrar el alcance que estos documentos (los “convenios”) han tenido en la regulación del Estado y las Autonomías.

Nuestra legislación urbanística de carácter estatal no contenía una referencia concreta a la actividad urbanística desarrollada a través de pacto o la relación estrictamente contractual entre la Administración y los particulares²⁷¹.

Para Arnaiz Eguren²⁷² “el convenio urbanístico es una figura que comienza a proliferar a partir de los años ochenta, como una fórmula nueva de concordia entre los intereses públicos, especialmente municipales, y la iniciativa privada. Tiene algunos antecedentes en determinadas actuaciones que no llegaron a ser realidad, como el llamado ‘urbanismo concertado’, que se intentó en Madrid en los primeros años de la década de los setenta, y en la actitud dialogante de algunas Administraciones locales a la hora de concretar sus previsiones de planeamiento o de intentar la legalización de núcleos urbanos nacidos en régimen de ilegalidad”. Según este autor, las notas características de los convenios eran las siguientes:

-Acuerdos suscritos entre la Administración competente y propietarios de determinados terrenos, cuyo contenido y finalidad se ordenaban a la previsión de desarrollos urbanos específicos.

-Podían referirse a futuras medidas de planeamiento, al reconocimiento de aprovechamientos o a fórmulas de gestión.

-Podían incorporar cesiones o transmisiones de terrenos que tenían, según el caso, carácter de obligatorias o voluntarias.

La carencia de normas reguladoras sobre su contenido generaban dudas sobre su vinculación, eficacia y, en algunos supuestos, sobre su legalidad.

Fonseca Ferrandis²⁷³ señaló que “la celebración de convenios entre las distintas Administraciones públicas y los particulares han sido una práctica habitual en el ámbito urbanístico. A pesar de esta realidad, es preciso destacar que el desarrollo de estas prácticas convencionales ha carecido, hasta tiempos relativamente recientes, de una regulación que permitiese no sólo articular un fundamento legal de la misma, sino incluso dar una respuesta a los numerosos problemas e interrogantes que, de hecho, planteaba su aplicación”. Este mismo autor advirtió que “el problema de la naturaleza jurídica de los convenios suscritos entre la Administración y los particulares ha suscitado un gran debate doctrinal” ya que la cuestión planteada (citando a García de Enterría) “no puede ser resuelta con carácter general (...)”, puesto que el mayor problema que se plantea no es la definición de los convenios como contratos donde se manifiesta o no la autonomía de la voluntad, “sino en el nexo causal de la prestación”. Para García de Enterría²⁷⁴ “si entendemos como contrato el marco mera-

mente formal de la creación de un vínculo jurídico determinado entre dos o más partes, a través de la mera declaración de voluntad común, no existe ningún impedimento para calificar los convenios como contratos”, pero, sigue exponiendo este autor, “si exigimos como elementos fundamentales del contrato que aquél se articule a través de un mecanismo de enlace causalizado de prestación obligacional la cuestión es más problemática”. Desde esta perspectiva, “existen hipótesis que pueden ser reconducidas sin dificultad a la figura de los negocios de fijación (transacciones del derecho privado) que concretan el alcance de obligaciones procedentes de la Ley; no las crean, sino eliminan la incertidumbre de su extensión y régimen. En otros caso, sin embargo, esta solución no es posible”. Parejo Alfonso²⁷⁵, sin embargo, destacan “los problemas que plantea la figura de los convenios para su plena integración en el esquema jurídico-administrativo establecido. Por un lado, pertenece a la categórica del contrato. Por otro, prevé el acuerdo de voluntades como generador de reglas jurídico-administrativas, hace del sujeto ordinario parte activa de la definición y realización de interés general y da lugar a verdaderas realidades jurídicas”. Para Parejo “los convenios urbanísticos se pueden definir bien como acuerdos vinculantes sobre determinaciones relativas a la ordenación urbanística y a su ejecución, es decir, con las consecuencias equivalentes al consentimiento recíproco con la eficacia propia de los contratos, bien como pura declaración de voluntades coincidentes sobre un mismo objeto”.

Otros autores²⁷⁶ sin embargo, basándose en la diferencia conceptual clara, entre los convenios “pre-plan” (sobre propuestas de ordenación del Plan o sobre contenidos de éste) y los convenios “post-plan” (de gestión y ejecución del Plan) han rechazado la naturaleza contractual de los primeros, calificando los segundos como auténticos actos administrativos, simultáneamente aceptados por los administrados, que no fijan las obligaciones que nacen de la Ley, sino sus límites, según lo cual son expresión de la voluntad administrativa aceptada por aquél a quien va dirigido el acto.

Arozamena Sierra²⁷⁷ ha señalado que “la práctica administrativa y la experiencia, al menos, de los últimos años, pone de relieve que el convenio urbanístico, con este nombre o con otro, está inserto en la misma realidad de nuestra Administración, aunque como hemos expuesto, tal figura ha recibido en la jurisprudencia una respuesta negativa. Sin embargo, un análisis atento de esta jurisprudencia enseña que lo que hace más bien, es rechazar que mediante convenio se disponga de poderes o facultades que no están a la disposición de las partes. Pero también se infiere de esa jurisprudencia que algún valor y eficacia le da a los convenios, en cuanto anuda a su cumplimiento un efecto indemnizatorio para la parte que convino con la Administración un determinado contenido urbanístico. Tal análisis jurisprudencial lleva a la conclusión de que lo que se repudia es que por vía contractual se disponga de la potestad de planeamiento, más no incluso, que la Administración asuma por vía convencional el compromiso de promover la alteración del planeamiento”. Según Fonseca Ferrandis²⁷⁸ la cuestión ha sido resuelta por el Tribunal Supremo. Para este autor, “la jurisprudencia de este Tribunal destaca, sin excepción, la naturaleza contractual y el carácter administrativo de los convenios urbanísticos, ya sea a través de declaraciones expresas en tal sentido, ya sea de manera más o menos indirecta a la hora de pronunciarse sobre otras cuestiones como son la eficacia de aquellos convenios en relación con el planeamiento urbanístico o el régimen aplicable a los mismos en las hipótesis de incumplimiento convencional. En estos casos el fundamento de la posición jurisprudencial radica, precisamente, en la naturaleza contractual del convenio celebrado”. El mismo Fonseca afirma que “es preciso poner de relieve (...) que la jurisprudencia no se limita a afirmar la naturaleza contractual de aquellas figuras convencionales, sino que, además, destaca expresamente su carácter administrativo con las consecuencias de orden sustantivo, formal y procesal (...). El fundamento de la posición jurisprudencial radica, única y exclusivamente, en el fin público perseguido con la celebración del convenio de que se trate, sin que en ningún momento se atiende a otros criterios como su vinculación con el giro o tráfico propio de la entidad administrativa que celebra el convenio en cuestión”,

de tal forma que, “aun cuando el principal problema con el que se enfrenta el Tribunal Supremo no se refiere de manera directa a la naturaleza contractual del convenio celebrado, es frecuente también que tal naturaleza sirva para fundamentar la posición del órgano judicial. Esta circunstancia se produce en tres hipótesis, a saber: a) En primer lugar, cuando se trata de justificar la prevalencia de la potestad normativa de planeamiento sobre el contenido dispositivo de los convenios urbanísticos celebrados entre la Administración y los particulares. b) En segundo, a la hora de aplicar el régimen jurídico vigente en los supuestos de incumplimiento contractual. c) En tercer lugar, y en cierta medida en relación con el supuesto anterior, para fundamentar el derecho de los particulares a obtener una justa indemnización en caso de que las estipulaciones pactadas no se puedan materializar como consecuencia de la propia actuación administrativa”.

El análisis de la posición del Tribunal Supremo respecto a los convenios lleva a una conclusión básica, según Fonseca Ferrandis, ya que “es preciso destacar que (para el Alto Tribunal) el ámbito funcional de los convenios urbanísticos es muy estricto. Se trata, básicamente, de facilitar la gestión del planeamiento urbanístico, pero no de articular un nuevo sistema de actuación al margen de los regulados por la legislación urbanística”, de esta forma, se plantea como cuestión fundamental el verdadero alcance que pueden tener los convenios urbanísticos en relación con las potestades de planeamiento, ya que cualquier contrato o figura de carácter convencional sólo puede versar sobre materias susceptibles de transacción. En este sentido, el referido autor señala que “en principio debemos entender que todo convenio válidamente celebrado entre la Administración y los particulares es eficaz y por tanto productor de efectos jurídicos. (...) la cuestión que surge a continuación es determinar si suscrito un determinado convenio urbanístico, con anterioridad a la verificación de aprobación definitiva (del planeamiento), la administración debe estar, en el momento de otorgar dicha aprobación, a lo acordado en aquel convenio (...) esta posibilidad ha sido matizada por el Tribunal Supremo con fundamento en la naturaleza de la potestad de planeamiento que impide que pueda ser limitada a través de los convenios celebrados entre aquélla y los particulares”. Es en este extremo donde alcanza la mayor relevancia el debate doctrinal y la posición jurisprudencial en relación con la celebración de convenios urbanísticos. Admitida una clasificación mínima de estas figuras convencionales, en el sentido de que estos pueden celebrarse con carácter “pre-plan”, es decir antes de la aprobación del planeamiento necesario, previendo el condicionamiento de sus determinaciones; o convenios “post-plan”, justificados en la concreción de propuestas de agilización de las previsiones del plan; lo importante es determinar hasta qué punto, unos y otros obligan, y por lo tanto condicionan resultados en algunos casos tan evidentes para el interés público como el contenido sustantivo concreto de una determinada figura de planeamiento (o hasta el contenido formal o la propia tramitación); Y en segundo lugar, que efectos provoca el incumplimiento por las partes, básicamente, por la Administración, desde el punto de vista indemnizatorio.

López Fernández²⁷⁹ ha insistido en la misma línea que Fonseca, declarando el carácter más problemático de los convenios sobre planeamiento (“pre-plan”), admitiendo el carácter generalmente pacífico de los convenios de ejecución del planeamiento (“post-plan”) que para este autor consisten más bien en “un acuerdo del particular que se integra en el contenido de un acto administrativo necesitado de aceptación”.

Centrándonos en los convenios “pre-plan”, para López Fernández “los problemas fundamentales –interrelacionados entre sí–, son: la propia eficacia del convenio y la eventual indemnización a abonar en caso de incumplimiento (...). Ambos problemas están conectados con la cuestión relativa a sí la Administración puede comprometerse a modificar un Plan a cambio de la propiedad de una parcela”, por poner el ejemplo más usual. Según el mismo autor “la pregunta no puede responderse simplemente negando la eficacia del tal acuerdo cuando la aprobación definitiva de la modificación

pretendida corresponda a una Administración distinta de la que intervino en el convenio” ya que, según expone, “en nuestro derecho es perfectamente válida la promesa del hecho ajeno”. Para López Fernández el mayor problema deriva del hecho de que la posición doctrinal y jurisprudencial parte de que la administración “no puede comprometer contractualmente sus potestades de planeamiento”, por lo que es necesario determinar cuál es el alcance de esta imposibilidad.

El alcance de esta imposibilidad, según López Fernández, responde a una graduación decreciente según el siguiente esquema:

-Esta prohibición de comprometer contractualmente la potestad de planeamiento implica que el Plan aprobado apartándose de las determinaciones del convenio es perfectamente válido, lo que, en principio no tiene que afectar a la plena eficacia de la obligación contractual “y por lo tanto no impide entender que la aprobación en términos diversos a lo convenido –aun siendo válida y eficaz– suponga incumplimiento de lo convenido y, como consecuencia, que el particular pueda optar entre el cumplimiento por equivalente económico o la resolución del contrato, con la indemnización del interés contractual”.

-La imposibilidad de comprometer contractualmente la potestad del planeamiento no implica que la Administración no tenga vínculo alguno sino, simplemente, que ésta sólo puede obligarse en tanto que el compromiso es coincidente con el interés público que representa el planeamiento. Por tanto, la Administración no puede apartarse caprichosamente de lo acordado, sino que lo acordado no puede ser asumido por el planeamiento porque contradice, ya sea desde su origen, o con carácter sobrevenido, el interés general que organiza el Plan. El no cumplimiento de la obligación contractual sin justificación en el interés público lleva aparejada la obligación de indemnizar el interés contractual. Sin embargo la existencia de un interés público que impide, de forma originaria o sobrevenida, el cumplimiento de la obligación, no supone propiamente un incumplimiento sino una “especie de ineficacia contractual similar a la imposibilidad originaria o sobrevenida”. Según López Fernández “no siendo caprichoso tal incumplimiento, sólo podrá plantearse alguna cuestión indemnizatoria si la Administración incurrió en dolo o culpa grave acerca del conocimiento de la contradicción entre el convenio y el interés público”.

-Por último, “la imposibilidad de comprometer contractualmente la potestad de planeamiento supone que nunca podrá ser objeto de obligación la modificación de un plan, por muy coincidente que pudiera resultar el sentido de esa modificación con el aconsejado por el interés público”.

Lógicamente el problema en relación con los convenios “pre-plan” celebrados entre la Administración local y los particulares se acentúa si se trata de planeamiento cuya aprobación definitiva es potestad de la CA, ya que aquí la interpretación sobre el alcance del interés público que representa el planeamiento se escapa a la propia Administración que suscribió el convenio que, en todo caso, debió hacer una valoración concreta sobre el alcance de este interés a la hora de suscribir el acuerdo. Según Fonseca Ferrandis “la respuesta que la jurisprudencia ha dado al problema planteado es tajante; las facultades autonómicas relativas a la aprobación definitiva del correspondiente instrumento de planeamiento en ningún modo pueden quedar limitadas por los acuerdos que con carácter previo hayan podido concluir los primeros, es decir, los Ayuntamientos y los particulares.” Ahora bien, como ha señalado el mismo autor, esto “no puede significar que la decisión de la Comunidad Autónoma se fundamente en una mera arbitrariedad. En primer lugar, porque las facultades modificativas de la Administración sólo pueden ser ejercidas cuando exista un interés público constatado (...). En segundo, porque es necesaria motivar de una manera adecuada la ordenación urbanística adoptada de conformidad con las exigencias del interés público” de tal forma que, para el Tribunal Supremo

“dicha motivación asegura la seriedad en la formación de la voluntad administrativa, constituye una garantía para el administrado y facilita el control judicial y, por tanto, su omisión o realización defectuosa puede dar lugar, incluso, a un vicio de anulabilidad”.

En síntesis los límites de los convenios urbanísticos, especialmente los suscritos con carácter de “pre-plan” se sitúan en su contradicción con normas imperativas y además no es posible a través de ellos negociar prerrogativas irrenunciables de la Administración, básicamente la competencia sobre el contenido y tramitación del planeamiento urbanístico (lo cual no impide su modificación o revisión), o la imposibilidad de otorgar licencia contra el ordenamiento urbanístico (zonas verdes o licencia sin la aprobación de plan previo)²⁸⁰. Esta contradicción es muy difícil que aparezca en los convenios de ejecución o “post-plan” que siempre deben de tener en cuenta las condiciones de ordenación previstas por el planeamiento vigente en cada momento²⁸¹.

El incumplimiento del convenio puede hacer que éste deba ser considerado nulo, en cuyo caso no produce efectos, se verifican la existencia de prestaciones inexigibles y puede plantarse una eventual acción de responsabilidad. En caso contrario, si el convenio es válido, es posible ejercitar la acción de cumplimiento de contratos regulada en el artículo 1124 del código Civil, y en caso de cumplimiento imposible se podrá exigir la correspondiente indemnización, la posible responsabilidad extracontractual e, incluso, puede darse algún supuesto de indemnización por alteración del planeamiento.

Conviene hacer una referencia ahora a los convenios de ejecución del planeamiento, a los convenios que se han dado en llamar “post-plan”, que han tenido una regulación histórica en la legislación urbanística importante.

Para López Pellicer²⁸² es en la fase de ejecución del planeamiento, donde la actividad urbanística se manifiesta de manera real y operativa, “donde la gestión convencional ofrece mayores posibilidades”, ya que, como insiste este autor, “no se trata ahora de ejercitar, como sucede en la fase de planeamiento, una potestad de ordenación y, como tal, normativa, sino de materializar y llevar a la realidad de manera concreta sus determinaciones. Es aquí donde la fórmula del convenio permite instrumentar jurídicamente determinados supuestos, que se refieren, sobre todo, unos, a la actuación mediante gestión privada de ‘unidades de ejecución’ y otros a determinadas ‘actuaciones asistemáticas’ en suelo urbano”.

Siguiendo a Iglesias González²⁸³ se podían encontrar en la legislación urbanística histórica del Estado una serie de supuestos de convenios urbanísticos para la ejecución del planeamiento, cuya posibilidad se ha mantenido inalterable, en el tiempo, justificando la generalización actual de su existencia²⁸⁴.

5.17. Régimen de valoraciones.

Fernández Pirla²⁸⁵, al analizar el concepto de valor de inmueble señala la diferencia entre valor y justiprecio. Para este autor “el valor se define como el grado de utilidad de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite (...) es considerado como cualidad de las cosas, en cuya virtud se da por poseerlas cierta suma de dinero o algo equivalente, introducimos en ambos casos un aspecto o sumando verdaderamente subjetivo y esto es lo que da lugar a las diferentes clases o aspectos de una misma cosa, el valor”. Pero “el justiprecio, representa más que el valor de una cosa, la cuantía de la indemnización a que da lugar el verse obligado a ceder la cosa (...) en cierto sentido es una tasación o valoración, pero en la cual se introducen determinados conceptos independientes

de lo que realmente es el valor o utilidad de la cosa (...). Si el concepto de valor se identifica con el de un mercado de libre concurrencia, el justiprecio tiene un condicionante previo (por ejemplo, la expropiación forzosa) que ha de afectar sensiblemente el valor del bien (...), pero no como en el valor de mercado que supone una libertad de transacción sin condicionamientos independientes de la real y cierta utilidad que la cosa nos puede proporcionar; en el justiprecio falta esta independencia al existir el condicionamiento (...)”.

Las valoraciones administrativas del suelo e inmuebles vinculados al suelo, tanto de carácter fiscal, como urbanístico (y no digamos en el sentido de ejecución de la obra pública, que justifica, casi siempre, el medio más expeditivo de intervención administrativa para la obtención de la propiedad: la expropiación forzosa), han adoptado siempre, como no podía ser menos, el carácter de justiprecio. El sentido de utilidad pública que suponen las intervenciones de este tipo justifica una valoración condicionada por la actuación imperativa, que obvia la voluntariedad en las transmisiones, y por lo tanto condiciona sustancialmente éstas. Cuestión distinta es el método de valoración para alcanzar este justiprecio que a veces se conforma sobre un sistema que trata de acercar la valoración a un esquema operativo similar al actuado en el mercado.

El método de comparación²⁸⁶, el de capitalización de rentas²⁸⁷, el residual²⁸⁸, o el de reposición²⁸⁹, arrancan de estimaciones sobre valoración de ciertos elementos en el mercado, y por lo tanto de un comportamiento teórico del valor en una transmisión no sujeta a la intervención administrativa. Pero la justificación teórica no empaña el resultado que trata de alcanzar valores objetivos producidos sobre reglas de juego generales, que serán aplicadas de forma homogénea y por tanto, no sujetas, en cada caso, a la ley de la oferta y la demanda.

García de Enterría y Parejo Alfonso²⁹⁰, en sus comentarios a la LS76 afirmaban que la base de las valoraciones específicamente urbanísticas, centradas en el valor del suelo, está en la conformación de un “sistema de valoración objetiva” que parte de que en la “construcción del derecho de propiedad sobre la idea de que a éste no pertenecen las plusvalías generadas por la colectividad ha de tener su correspondencia en el régimen de valoración del suelo”; objetividad que encuentra su máxima expresión en la valoración del suelo de acuerdo con la clasificación formal de “no urbanizable” (del suelo rústico), ya que “el valor inicial prescinde de toda expectativa de aprovechamiento urbanístico del suelo”. Para estos autores, la regla general de las valoraciones urbanísticas es que “toda valoración de terrenos por razón urbanística ha de efectuarse con arreglo a los criterios de la Ley (del Suelo)” y por lo tanto “son de aplicación los criterios objetivos de la LS (...) y queda excluida desde luego la posibilidad de la innovación de libertad estimativa alguna al amparo del artículo 43 de la LEF”. García de Enterría y Parejo Alfonso, explicaban que, en ese momento de evolución de la legislación urbanística, el “sistema descansa (...) sobre dos valores (inicial y urbanístico), que operan en función de la clasificación urbanística del suelo y del aprovechamiento urbanístico de éste, matizado, en su caso, en razón al grado de urbanización de los terrenos”.

Ricardo Santo y Julio Castelao²⁹¹ afirmaron que tanto la reforma de la legislación urbanística de 1990, como la LS92 “han proseguido con el criterio de establecer valoraciones objetivas, regladas, como ya habían hecho sus predecesoras, en un intento continuado de conseguir una ruptura con la reiterada aplicación en las valoraciones urbanísticas de suelo del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa”. Por su parte, Lliset Borrell²⁹² hace la siguiente reflexión al analizar el contenido del artículo 48 de la LS92 (“criterios de valoración de los terrenos según la clase de suelo”): “La primera Ley del Suelo (12 de mayo de 1956) contraponía los valores comerciales o de mercado a los valores objetivos, consistentes éstos en un porcentaje estimado de la edificación. La Ley de Reforma de 1975 (...) elimina del cuadro de las valoraciones posibles (inicial, expectante, urbanística y comercial) el

valor expectante y el valor comercial, con lo que los valores aplicables al suelo, a efectos urbanísticos, se reducen al valor inicial y al valor urbanístico. La gran aportación de la ley de 1975 fue la de buscar la correlación entre valores urbanísticos y fiscales. En efecto, los valores urbanísticos son función, a partir de dicha ley, no solo del aprovechamiento urbanístico (...) sino también del valor de repercusión fijado por la legislación tributaria para cada calificación urbanística”. Para este mismo autor la LS92, manteniendo el esquema de valoración objetiva, según la clasificación del suelo, “hace una clara distinción entre los terrenos ajenos, o que aún no han entrado en el proceso urbanístico edificatorio (...) y los que (...) ya han entrado en dicho proceso”.

La legislación urbanística a los efectos de valoración, como se ha dicho, se ha centrado, fundamentalmente, en la valoración del suelo (el artículo 85 apartado 7 de la LS56 afirmaba, por ejemplo, que “las plantaciones, obras y edificaciones que existieren en el suelo se justipreciarán con independencia del mismo”, dedicando el resto de los artículos del Capítulo IV del Título II, salvo los artículos 97 y 98, a las formas de valorar el suelo), y en la definición de criterios objetivos para obtener dicha valoración. Estos criterios se han establecido, tradicionalmente, en función de la clasificación del suelo (del estatuto básico de la propiedad del suelo que separa la naturaleza rústica de la urbana de los terrenos, según el planeamiento urbanístico, incluidos los que serán urbanos en el proceso de desarrollo), y en función del aprovechamiento urbanístico asignado por el planeamiento ya que, en definitiva, valorar el suelo es valorar su aprovechamiento y, específicamente, en los suelos aptos para ser urbanizados y edificados, su aprovechamiento urbanístico.

Los criterios para determinar la valoración del suelo han experimentado una larga evolución partiendo de la consideración de expectativas y valoraciones, teóricamente, de mercado (mercado como estudio estadístico o de medias de venta) que arranca de la ordenación urbanística (el sistema de cuatro valores de la LS56: inicial, expectante, urbanístico y comercial); para llegar al sistema de la LS92 donde la valoración objetiva del suelo en función de su clasificación (inicial y urbanístico) se vio ampliamente matizada por un sistema dinámico de incrementos y reducciones, en función del cumplimiento de obligaciones urbanísticas de los propietarios de suelo y de la correlativa “adquisición gradual de facultades”²⁹³.

La base del tratamiento que el Tribunal Constitucional da a esta cuestión se encuentra en el párrafo 19 del Fundamento Jurídico F, de la STC97²⁹⁴.

La regulación del esquema de valoraciones de la LS98 también fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que resolvió en su Sentencia 164/2001. Ésta dejó clara la constitucionalidad de los artículos referentes a valoraciones urbanísticas contenidos en el Título III de la referida Ley (artículos 23 al 32). Estos artículos son analizados en los Fundamentos Jurídicos 34 y 35 de la Sentencia, donde es de destacar que los motivos básicos de impugnación de los mismos se centran en la posibilidad que establece la Ley, a la hora de referirse al momento de las valoraciones (artículo 24), de aplicar estos criterios a tasaciones en procesos de equidistribución y procesos indemnizatorios por cambio de planeamiento; y la impugnación de la referencia al planeamiento urbanístico concreto que se hace en el artículo 29²⁹⁵.

La LS98 pretendió (sin conseguirlo eficazmente, por lo menos en suelo urbano y urbanizable) trastocar el esquema de objetividad en los valores, vinculada a la clasificación y calificación del suelo. De ahí la declaración de principios que explícita en su Exposición de Motivos: “la Ley ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas (...). Se elimina así la actual dualidad de valores, inicial y urbanístico (...), de forma que, a partir de

ahora, no habrá ya sino un valor, el valor que el bien tenga realmente en el mercado del suelo, único valor que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria”.

Por último, la LSo8 planteó un sistema en el que la valoración del suelo²⁹⁶ (y en general las valoraciones urbanísticas) que no tuviera en cuenta las expectativas abiertas por el planeamiento urbanístico, sino que respondiera a las condiciones reales de los inmuebles y a la incorporación de actividad por parte de la iniciativa privada (recuperando, en cierta forma, el esquema derogado de la “adquisición gradual de facultades”).

❖ *Cuadro/Gráfico 7. Evolución del sistema de valoración urbanística en la página 534..*

El sistema de valoraciones contenido en la LSo8 (incorporado al TRLSRU) fue desarrollado por RVLS.

❖ *Cuadro/Gráfico 8. Esquema del régimen valoraciones, según el TRLSRU y el RVLS en la página 535..*

a. Ámbito del régimen de valoraciones y criterios generales. Régimen supletorio.

Hasta la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de Suelo, la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento sirvió de base para establecer las distintas técnicas de valoración del mismo. Esta situación fue criticada por la Exposición de Motivos de la Ley, y esta crítica ha propiciado un cambio total en el enfoque con el que presenta el TRLSRU el sistema de valoraciones.

Los principios que regulan sus determinaciones se proponen garantizar las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos, siendo estos derechos entre otros: el de igualdad, propiedad, participación ciudadana en los asuntos públicos, libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y al acceso a una vivienda digna. La defensa de estos principios lleva al legislador a la conclusión de considerar que los efectos derivados de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (el planeamiento en general) no van a condicionar las valoraciones urbanísticas, y las consecuencias derivadas de éstos, como clasificación y calificación del suelo, no deben servir de base para establecer los criterios valoración.

Para fijar su sistema de valoraciones, el TRLSRU se basa en la distinción de los dos “estados básicos del suelo” (abandonando la clasificación formal de éste). Dichos “estados” se definen en función de la situación real y actual del suelo (lo que la Ley denomina, “situación” o “estado”, frente a “actividad” o “proceso”). De esta forma se busca valorar el suelo según sus circunstancias físicas reales, y no según sus expectativas de futuro determinadas por la actuación urbanística. Los dos “estados” o “situaciones” del suelo son, como ya se ha comentado, el de “rural” y el de “urbanizado” (artículo 21 del TRLSRU). Este sistema de valoraciones basado en el estado real del suelo, plantea que, en caso de que no se encuentre totalmente urbanizado según los requerimientos establecidos por la legislación y el planeamiento aplicable, éste se valorará ateniéndose a su condición “rural”.

Además el TRLSRU introduce como novedad un sistema de valoración de las indemnizaciones posibles que se pueden generar como consecuencia del derecho a la iniciativa o por la interrupción de la “actividad” o el “proceso” de transformación. Se valora por una parte el suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, así como los derechos constituidos sobre ellos siguiendo el criterio de su situación real; mientras que, por otra parte, se valora, cuando procede, aunque bajo el concepto de indemnización, el potencial urbanístico del suelo que se ve imposibilitado o modificado y el pro-

ceso de desarrollo en marcha o alcanzado.

a.1. Objeto.

Según el artículo 34 del TRLSRU, las “valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos” se rigen por el contenido de este Texto legal, siempre que tengan por objeto:

-Las operaciones de reparto de cargas y beneficios y las que sean precisas para la ejecución de la ordenación urbanística y territorial, y siempre que no haya acuerdo entre los afectados²⁹⁷.

-La fijación del justiprecio en los procedimientos expropiatorios sea cual sea su motivación (urbanística o de otra índole)²⁹⁸.

-La fijación del precio en procedimientos de venta o sustitución forzosa²⁹⁹.

-La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública³⁰⁰.

a.2. Momento de fijación de la valoración.

Según el mismo artículo 34 del Texto refundido, el momento de fijación de la valoración ha de ser, en cada caso:

-En el caso de equidistribución de cargas y beneficios la “fecha de iniciación del procedimiento de aprobación del instrumento que las motive”³⁰¹.

-En relación con los expedientes expropiatorios el “momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado³⁰² o de exposición al público del proyecto de expropiación si se sigue el procedimiento de tasación conjunta”³⁰³.

-En el supuesto de venta o sustitución forzosa el “momento de la iniciación del procedimiento de declaración del incumplimiento del deber que la motive”³⁰⁴.

-En el caso de indemnización por responsabilidad patrimonial, a la “entrada en vigor de la disposición o del comienzo de la eficacia del acto causante de la lesión”³⁰⁵.

a.3. Valoración en supuestos anteriores a la vigencia de la Ley 8/2007.

La Disposición transitoria tercera (“Valoraciones”) del TRLSRU señala las reglas de aplicación en supuestos anteriores a la vigencia de la Ley 8/2007. En este sentido establece que “serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007”, exceptuando de su aplicación a los terrenos en los que a la entrada en vigor de dicha Ley, se dé, simultáneamente, las siguientes circunstancias:

-Formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo³⁰⁶.

-Que existiese una previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento, o en la legislación de ordenación territorial y urbanística.

-Que en el momento a que deba entenderse referida la valoración, no hubieran vencido los plazos para dicha ejecución o, si hubiesen vencido, fuese por causa imputable a la Administración o a terceros.

En el caso que se den las tres circunstancias anteriores sobre un terreno, éste se valorará “conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998”³⁰⁷.

a.4. Criterios generales.

El artículo 35 del TRLSU establece una serie de criterios generales de valoración, que habrán de aplicarse en cualquier caso:

-El valor del suelo corresponde siempre a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad. Además, se tasarán considerando su situación y con independencia de la causa de su valoración y el instrumento legal que la motive.

-El suelo destinado a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, previstos por la ordenación territorial o urbanística, o de nueva creación, se valorará siguiendo los mismos criterios establecidos para el resto del suelo, es decir, en función de la “situación básica” de éste.

-En el suelo “rural”, las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes. Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo que requiera para su legitimación, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística³⁰⁸.

-En el suelo “urbanizado”, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo o no se considerarán siguiendo los criterios establecidos para la valoración de esta clase de terreno.

-La valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de FO, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil³⁰⁹.

-La valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos; y subsidiariamente, según las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación³¹⁰.

-Al expropiar una finca gravada con cargas, la Administración que la efectúe podrá elegir entre fijar el justiprecio de cada uno de los derechos que concurren con el dominio, para distribuirlo entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del órgano judicial, para que éste fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados.

Según el artículo 41 del TRLSRU, en todo lo no dispuesto en el mismo, la valoración se realizará

“conforme a los criterios que determinen las Leyes de la ordenación territorial y urbanística, cuando tenga por objeto la verificación de las operaciones precisas para la ejecución de la ordenación urbanística y, en especial, la distribución de los beneficios y las cargas de ella derivadas”, y “con arreglo a los criterios de la legislación general de expropiación forzosa y de responsabilidad de las Administraciones Públicas, según proceda, en los restantes casos”.

b. Valoración en el suelo “rural”.

Los criterios de valoración establecidos para el suelo en situación “rural” vienen definidos en el artículo 36 del TRLSRU, en los siguientes términos:

Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta³¹¹ anual real o potencial³¹², la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración.

La capitalización se hará en función del contenido de la Disposición adicional séptima del Texto refundido:

“1. Para la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación a que se refiere el apartado 1 del artículo 36, se utilizará como tipo de capitalización el valor promedio de los datos anuales publicados por el Banco de España de la rentabilidad de las Obligaciones del Estado a 30 años, correspondientes a los tres años anteriores a la fecha a la que deba entenderse referida la valoración.

2. Este tipo de capitalización podrá ser corregido aplicando a la referencia indicada en el apartado anterior un coeficiente corrector en función del tipo de cultivo, explotación o aprovechamiento del suelo, cuando el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas.

Los términos de dicha corrección se determinarán reglamentariamente”³¹³.

La renta potencial se calculará³¹⁴ atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción, incluyendo, en su caso, como ingresos “las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada”.

El valor del suelo rural, calculado con el método indicado, podrá corregirse al alza³¹⁵ en función de “factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada con el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan”.

Como se puede comprobar el método de comparación ha desaparecido del marco del suelo rural y el único método admisible es el de capitalización de las rentas agrarias, aplicando la mayor anual, ya sea real o potencial. En todo caso, la Ley establece una variante con la introducción de un coeficiente de localización, concretando las reglas precisas para su determinación el RVLS³¹⁶.

En ninguna de las valoraciones del suelo en situación “rural” podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados. Por tanto, mientras que el suelo conserve su “situación rural”, esto es, mientras la urbanización no se encuentre totalmente ejecutada, el método de valoración

aplicable en cada caso en función del elemento a valorar no observará la especulación urbanística de la que pueda estar sujeto.

Aunque un suelo tenga la condición de “rural” puede estar sujeto a expectativas urbanísticas derivadas de su clasificación y calificación o haber iniciado las actuaciones permitidas y previstas por el planeamiento vigente. Pero la valoración de estas situaciones no incrementa el valor del suelo sino que, en todo caso, pueden ser indemnizables según los criterios establecidos en el propio Texto refundido³¹⁷.

Las edificaciones, construcciones e instalaciones se tasarán por el método de coste de reposición³¹⁸ según su estado y antigüedad en el momento a que se ha de referir la valoración, siempre que estos elementos deban valorarse con independencia del suelo.

Las edificaciones, construcciones e instalaciones en “suelo rural” se tasarán con independencia del terreno siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean o no compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes.

Las plantaciones y sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos, se tasarán con arreglo a los criterios de las Leyes de Expropiación Forzosa (LEF) y de Arrendamientos Rústicos.

c. Valoración en el suelo “urbanizado”.

La valoración de inmuebles en suelo con esta situación viene regulada en el artículo 37 del TRLSRU que establece diferencias en cuanto al estado de edificación en que se encuentra el “suelo urbanizado”, con objeto de determinar el sistema de valoración. Así, distingue entre:

-Suelo urbanizado que no esté edificado, o bien que la edificación existente o en curso de ejecución, sea ilegal o se encuentre en situación de ruina física³¹⁹.

-Suelo urbanizado edificado o en curso de edificación con arreglo a la legalidad.

-Suelo urbanizado sometido a actuaciones de “reforma o renovación” de la urbanización.

Según se trate de uno de los tres estados, se considerarán los siguientes métodos y parámetros a la hora de determinar su valoración:

c.1. Suelo no edificado.

En el suelo “urbanizado” no edificado, o con edificación no legalizada o en ruina, se aplicará a la edificabilidad correspondiente (al aprovechamiento en su caso) el valor de repercusión de suelo por metro cuadrado construido (del uso o los usos), calculado por el método residual estático³²⁰, considerando los siguientes factores³²¹:

-El uso y edificabilidad de referencia serán los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido el caso de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo de venta o alquiler.

-Se descontará, en caso de que proceda, del resultado el valor correspondiente a los deberes y cargas

para poder realizar la edificabilidad prevista³²².

-Si los terrenos “no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido”³²³.

c.2. Suelo edificado o en curso de edificación.

Para su valoración se considerarán dos métodos de cálculo, y se aplicará como valor de tasación el mayor de ambos (con la especialidad del suelo sujeto a actuación de reforma), siendo éstos:

-Método de comparación³²⁴ aplicado conjuntamente al valor del suelo y la edificación, exclusivamente a los usos y a la edificación ya realizada.

-Método residual estático considerado para el suelo urbanizado no edificado, aplicado exclusivamente al suelo, sin considerar la edificación existente o realizada.

c.3. Suelo sujeto a actuación de reforma.

Para su valoración se aplicará el método residual estático considerando los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen³²⁵, anterior al proceso correspondiente de reforma o renovación en caso de que éste no se haya producido.

En estos tres casos de suelo urbanizado edificado o no, o incluido en área de reforma, cuando se aplica el método residual estático, la edificabilidad atribuida por el planeamiento si dependerá, con arreglo a lo dispuesto en la legislación urbanística, del régimen al que éste sujeto el suelo en función de su clasificación, siendo la calificación determinante del uso que se le atribuya³²⁶.

Estos criterios también son aplicables a los núcleos tradicionales asentados en el medio rural, ya que pueden considerarse como suelo “urbanizado” según dispone el artículo 21.4 del TRLSRU, dadas las peculiaridades de éstos en relación con las dotaciones y servicios que pueden llegar a tener³²⁷.

En el caso de suelo “urbanizado” sometido a una actuación de dotación³²⁸, el artículo 26 del RVLS establece que el valor de las parcelas de suelo “se determinará mediante la aplicación de los valores de repercusión de suelo correspondientes a los usos y edificabilidades establecidas en el artículo 20”³²⁹.

d. Indemnización de la facultad de participar, de la iniciativa y la promoción en actuaciones de urbanización o edificación.

El TRLSRU establece una serie de casos en donde procede indemnizar (básicamente ligados a los supuestos descritos en el artículo 48) dado que se puede decretar la responsabilidad patrimonial de la Administración pública por supuestos relacionados, fundamentalmente, con la imposibilidad de iniciar o continuar con el proceso urbanístico, o por la modificación de las condiciones de éste.

Estas indemnizaciones vienen a completar el sistema de las valoraciones definidas en los anteriores apartados, como novedad frente a legislación anterior, que si bien definía supuestos indemnizatorios, no establecía criterios para su valoración.

En el que caso de que procedan estas indemnizaciones se pone precio a las expectativas urbanísticas,

a los gastos de urbanización ya ejecutados, y a los riesgos asumidos por el hecho de haber iniciado el proceso urbanizador, o incluso haberlo promovido y verse interrumpido. Todo ello sujeto a limitaciones.

d.1. En relación con la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de “nueva urbanización”, ésta se regula en el artículo 38 del TRLSRU que, en principio, establece un sistema de valoración a efectos indemnizatorios aplicable ante la imposibilidad, por el acto que motiva la valoración, de participar en desarrollos de nueva urbanización o por la modificación de los parámetros de edificabilidad o uso de estos desarrollos, siempre que implique pérdida de lucro.

Como se ha comentado, las actuaciones de “nueva urbanización” vienen definidas en el artículo 7.1.a.1 del TRLSRU, y “suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística”.

La Ley no prevé la indemnización de la facultad de participar en las actuaciones de urbanización que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de “suelo urbanizado”, y se limita a las actuaciones de nueva urbanización, entendiendo el legislador de esta forma que las expectativas o el potencial del suelo es indemnizable en el caso de partir de un suelo en situación “rural”, y no es indemnizable en el caso de que el suelo tenga ya la condición de suelo “urbanizado”.

En todo caso, estas indemnizaciones procederán siempre que se den las siguientes condiciones de forma concurrente:

-”Que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente”.

-”Que la disposición, el acto o el hecho que motiva la valoración impida el ejercicio de dicha facultad o altere las condiciones de su ejercicio modificando los usos del suelo o reduciendo su edificabilidad” (en términos urbanísticos, su aprovechamiento).

-Que la disposición, el acto o el hecho “surtan efectos antes del inicio de la actuación y del vencimiento de los plazos establecidos para dicho ejercicio, o después si la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración”.

-Que la valoración “no traiga causa del incumplimiento de los deberes inherentes al ejercicio de la facultad”.

Esta suma de casuísticas implica que si un propietario no ha cumplido con los deberes necesarios y previos al inicio de las obras de nueva urbanización, no existe posibilidad de sujetarse a indemnización alguna.

En el apartado 2 del artículo señalado del TRLSRU se establece como se calcula la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización:

“La indemnización por impedir el ejercicio de la facultad de participar en la actuación o alterar sus condiciones será el resultado de aplicar el mismo porcentaje que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para la participación de la comunidad en las plusvalías de

conformidad con lo previsto en la letra b) del apartado primero del artículo 18 de esta Ley³³⁰: a) A la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación (se entiende que libre de cargas), cuando se impida el ejercicio de esta facultad³³¹.

b) A la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando se alteren las condiciones de ejercicio de la facultad”.

El artículo 18.1 del TRLSRU establece que las “actuaciones de transformación” urbanística, consistentes en “actuaciones de urbanización” comportan, según su naturaleza y alcance, una serie de deberes legales de acción de urbanización y cesión de suelo.

Si se analizan los factores que interviene en el cálculo de esta indemnización, considerando lo establecido en el artículo 7 del Texto refundido, se concluye:

-El suelo antes de iniciar actuaciones de nueva urbanización, está en situación “rural”, y por tanto, para calcular su valor se aplicará el método de capitalización de las rentas agrarias anuales o potenciales.

-El suelo una vez terminada la actuación está en situación de “urbanizado” sin edificación, por lo que para calcular su valor se aplicará a la edificabilidad (aprovechamiento) atribuida a la parcela el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente calculado por el método residual estático.

-En caso de que exista una alteración de la edificabilidad o los usos en la actuación, se habrán de calcular dos valores del suelo, considerando siempre éste en situación de “urbanizado”, y por tanto, aplicando el valor de repercusión de suelo obtenido por el método residual estático en primer lugar en las condiciones de edificabilidad y usos previstos inicialmente, y en segundo lugar a la edificabilidad y usos previstos tras la alteración sufrida.

Para calcular el valor de la indemnización habrá que tener en cuenta el porcentaje establecido por la legislación urbanística en concepto de recuperación de plusvalías por parte de la comunidad (P%), que según el artículo 18.1.b del Texto refundido no podrá ser inferior al 5% ni superior al 15% de la “edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia” (que podrá ser reducido o aumento hasta un 20% en casos excepcionales).

-Si hay impedimento del ejercicio de la facultad de participar en las actuaciones de nueva urbanización, hay que considerar la diferencia entre los valores del mismo suelo, situación “rural” y en situación de “urbanizado” (previsión de cálculo declarada inconstitucional por la STC 218/2015).

Indemnización = P% x (valor del suelo “urbanizado” – valor del suelo “rural”).

-Si hay merma en el ejercicio de la facultad de participar en las actuaciones de nueva urbanización hay que considerar diferencia entre los valores del suelo en situación “urbanizado” calculado con los parámetros de edificabilidad y usos, antes de sufrir la alteración y tras sufrir la alteración.

Indemnización = P% x (valor del suelo “urbanizado” antes de alterar parámetros-valor de suelo “urbanizado” después de alterar parámetros)

d.2. Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o edificación.

Según el artículo 39 del TRLSRU³³²:

“1. Cuando devengan inútiles para quien haya incurrido en ellos por efecto de la disposición, del acto o del hecho que motive la valoración, los siguientes gastos y costes se tasarán por su importe incrementado por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo:

a) Aquéllos en que se haya incurrido para la elaboración del proyecto o proyectos técnicos de los instrumentos de ordenación y ejecución que, conforme a la legislación de la ordenación territorial y urbanística, sean necesarios para legitimar una actuación de urbanización, de edificación, o de conservación o rehabilitación de la edificación.

b) Los de las obras acometidas y los de financiación, gestión y promoción precisos para la ejecución de la actuación.

c) Las indemnizaciones pagadas.

2. Una vez iniciadas, las actuaciones de urbanización se valorarán en la forma prevista en el apartado anterior o en proporción al grado alcanzado en su ejecución, lo que sea superior, siempre que dicha ejecución se desarrolle de conformidad con los instrumentos que la legitimen y no se hayan incumplido los plazos en ellos establecidos. Para ello, al grado de ejecución se le asignará un valor entre 0 y 1, que se multiplicará:

a) Por la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando la disposición, el acto o hecho que motiva la valoración impida su terminación.

b) Por la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando sólo se alteren las condiciones de su ejecución, sin impedir su terminación”.

La distribución de la indemnización se realizará proporcionalmente entre los adjudicatarios de parcelas resultantes de la actuación en el caso de que se adopte la valoración detrída por este segundo apartado. Pero matiza dicho apartado, en relación con esta indemnización, que la valoración calculada por en el segundo apartado nunca será inferior a la establecida en el artículo 38, correspondiente a la facultad de participar en las actuaciones de nueva urbanización, es decir, que de todas las alternativas de valoración de la indemnización que ofrece este artículo, se elegirá la mayor de entre:

-El coste necesario ya asumido de la actuación de urbanización y/o edificación incrementada con la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo³³³, si es que los gastos resultan inútiles.

-Una vez iniciada la actuación, bien la diferencia entre el valor del suelo en situación de origen en caso de impedir la actuación y terminada la actuación, o la diferencia entre el valor de la actuación por la merma provocada, corregida por el grado de ejecución alcanzado, afectados por un coeficiente que represente el grado de ejecución (entre 0 y 1).

Aquí el legislador no admite que la indemnización antes de iniciar las obras sea superior a la indemnización procedente una vez iniciadas las obras, ya que en el segundo supuesto se ha asumido ya un riesgo, mientras que el primero sólo tenía unas expectativas aún no desarrolladas³³⁴.

Para la indemnización en el caso de ser promotor de la actuación y no estar prevista su remuneración con parcela edificable, el artículo 39.3 del TRLSRU establece: “cuando el promotor de la actuación no sea retribuido mediante adjudicación de parcelas resultantes, su indemnización se descontará de la de los propietarios y se calculará aplicando la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo a la parte dejada de percibir de la retribución que tuviere establecida”.

En este caso se entiende que procede la indemnización al agente urbanizador, si éste iba a ser remu-

nerado económicamente y no en parcela edificable, incrementada con el riesgo asumido.

El apartado 4 del artículo 39 del TRLSRU matiza lo siguiente: “los propietarios del suelo que no estuviesen al día en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, serán indemnizados por los gastos y costes (...), que se tasarán en el importe efectivamente incurrido”. Como se puede comprobar en el caso de haber incumplido deberes y obligaciones, la indemnización se limita a los gastos ya abonados, sin incrementar con la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo, sin que proceda la indemnización por la iniciativa de las actuaciones de urbanización.

e. Valoración del suelo en el régimen de equidistribución de beneficios y cargas.

Esta cuestión está regulada en el artículo 40 del TRLSRU. Cuando, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados deban valorarse las aportaciones de suelo de los propietarios partícipes en una “actuación de urbanización”, para ponderarlas entre sí o con las aportaciones del promotor o de la Administración, a los efectos del reparto de los beneficios y cargas, y la adjudicación de parcelas resultantes, el suelo se tasará por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación. En el caso de propietarios que no puedan participar en la adjudicación de parcelas resultantes de una actuación de urbanización por causa de la insuficiencia de su aportación, el suelo se tasará por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, descontados los gastos de urbanización correspondientes incrementados por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo.

Como se puede apreciar, cuando la valoración dentro de un proceso equidistributivo tiene por objeto la indemnización por falta de cuota y no el reparto de parcelas lucrativas, el valor de suelo en situación “urbanizado” por la actuación prevista se minorará con el descuento de unos gastos de urbanización mayorados con la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo, es decir, al propietario que no recibe parcela edificable se le considera que no corre con gastos de urbanización ni asume los riesgos propios de la promoción del suelo.

En relación con esta previsión se puede señalar una situación “singular”: el caso del propietario no incorporado al proceso de equidistribución de beneficios y cargas y que opta por la expropiación. En este supuesto la valoración de su propiedad se determinaría como si fuera un suelo en situación “rural” ya que esa sería la condición del suelo en el momento de la valoración. Sin embargo, el propietario incluido en el proceso de equidistribución de forma forzosa que fuera indemnizado, obtendría un valor del suelo en situación de “urbanizado” descontado los gastos de transformación. Esto supone un trato diferenciado para situaciones equivalentes. La justificación de esta aparente distorsión hay que buscarla en la explicación aportada por el artículo 28.2 del RVLS (“indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización”): “en los supuestos de expropiación, venta y sustitución forzosas, no habrá lugar a indemnización de conformidad con lo dispuesto en el apartado anterior, cuando no se impida el ejercicio de la facultad a que se refiere la letra a), entendiéndose que así ocurre en los supuestos de renuncia voluntaria del propietario a participar en el proceso de urbanización, adoptada con las formalidades requeridas por la legislación urbanística aplicable, o cuando la iniciativa de la actuación de urbanización haya partido de quién no sea el propietario de los terrenos”. Se puede entender que la consideración del valor del suelo como “urbanizado” implica la indemnización en este caso, y no se considera en el supuesto de renuncia voluntaria a participar en el proceso de urbanización. Ahora bien, es dudoso que esto sea lo que ocurre en el caso de reparcelación forzosa cuando, por ejemplo, en el sistema de compensación, un propietario no manifiesta su intención, y es reparcelado sin su consentimiento³³⁵.

5.18. La expropiación forzosa por razón de ordenación territorial y urbanística.

El artículo 1 de la LEF define la expropiación como “cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya impliquen venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio”.

Pera Verdaguer³³⁶ ha señalado, al referirse a la expropiación forzosa, que “contempla el supuesto en que, decidida la colisión entre el interés público y el privado, en consideración a la lógica prevalencia del primero, resulta obligado arbitrar el procedimiento legal adecuado para promover jurídicamente la transmisión imperativa del derecho expropiado y para hacer, consecuentemente, efectiva a favor del particular la justa indemnización correspondiente: implicando la expropiación un resultado jurídico siempre idéntico (...) que encuentren satisfacción las exigencias de la eficacia administrativa, y de otro, para hacer efectiva las garantías del particular, así en el orden de la defensa contra una expropiación irregular, como en el del reconocimiento y pago de la justa indemnización que por principio se reconoce”.

La CE se ocupa del instituto expropiatorio sentando las bases de cualquier actuación pública que tienda a privar de sus bienes y derechos a particulares, por motivos de utilidad pública o interés social. Así, el artículo 33.3 del Texto Constitucional establece que “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes”.

Pues bien, como ha considerado Lliset Borrell³³⁷, la expropiación por razón de ordenación territorial y por actividad urbanística es “una especie –desde luego muy importante– dentro del género constituido por el instituto expropiatorio” de tal forma que, partiendo del núcleo general que articula el instituto expropiatorio, esto es, la LEF y el REF, se ha producido una evolución hacia la primacía de la legislación urbanística, como pieza clave para la actuación y ejecución urbanística que requiera la utilización de este instituto, ocupando la legislación expropiatoria de carácter general un papel subalterno. Para este autor, “las expropiaciones urbanísticas son aquéllas que se efectúan para la ejecución, o por causa de inejecución, de la legislación urbanística y del planeamiento”. Así pues, es la legislación sobre régimen del suelo y urbanística la que da una cobertura general para obtener, de forma forzosa, bienes y derechos de los propietarios y titulares en el caso de que éstos sean necesarios para asegurar la ejecución de las previsiones del planeamiento. Es esta legislación la que prevé, de forma general, una intervención coactiva de la Administración para la obtención del suelo y bienes necesarios para asegurar, siempre y en cualquier caso, la ejecución de las previsiones de la ordenación territorial y urbanística, que están justificadas por la utilidad pública y el interés social. En esta línea, el artículo 42.2 del TRLSRU afirma que “la aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación”, de tal forma que “dicha declaración se extenderá a los terrenos precisos para conectar la actuación de urbanización con las redes generales de servicios, cuando sean necesarios”.

En resumen, una de las formas posibles de ejecutar las determinaciones urbanísticas de los planes es a través del clásico procedimiento expropiatorio, hasta el punto de que fue una de las primeras formas de ejecución urbana consolidada mediante las intervenciones de ensanche sufridas por todas las ciudades occidentales. No hay que perder de vista que la intervención coactiva sobre la propiedad posibilitando la adquisición de bienes por parte de la Administración de forma obligatoria y por un precio “justo” de adquisición, según criterios de valoración administrativa, es la forma más

contundente de intervención puesta en manos de la actividad pública de cara a la consolidación de los resultados de ordenación previstos por la planificación urbanística.

El artículo 42.1 del TRLSRU determina que “la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación³³⁸, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley”.

El Texto refundido establece algunas precisiones generales que habrá de tener en cuenta la legislación urbanística en cada caso. Por ejemplo, el apartado 3 de su artículo 42 señala que “la delimitación espacial de un ámbito para la realización de actuaciones sobre el medio urbano, sea conjunta o aislada, una vez firme en vía administrativa, comporta la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social, a los efectos de la aplicación de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosas de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante³³⁹, además de aquellos otros que expresamente se deriven de lo dispuesto en la legislación aplicable”. Concretando otras cuestiones como que (apartado 4 del mismo artículo) “cuando en la superficie objeto de expropiación existan bienes de dominio público y el destino de los mismos, según el instrumento de ordenación, sea distinto del que motivó su afectación o adscripción al uso general o a los servicios públicos, se seguirá, en su caso, el procedimiento previsto en la legislación reguladora del bien correspondiente para la mutación demanial o desafectación, según proceda³⁴⁰, o que “las vías rurales que se encuentren comprendidas en la superficie objeto de expropiación se entenderán de propiedad municipal, salvo prueba en contrario” y “en cuanto a las vías urbanas que desaparezcan se entenderán transmitidas de pleno derecho al Organismo expropiante y subrogadas por las nuevas que resulten de la ordenación urbanística”.

El apartado 5 del artículo 42 señala como beneficiarios de la expropiación a “las personas naturales o jurídicas subrogadas en las facultades del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales para la ejecución de planes u obras determinadas³⁴¹”.

❖ *Cuadro/Gráfico 9. Procedimiento expropiatorio en la página 538..*

a. Fijación del justiprecio y su pago.

El artículo 43 del TRLSRU se refiere a la determinación del justiprecio en la expropiación, señalando que el mismo “se fijará conforme a los criterios de valoración de esta ley mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta”, previendo que si “hay acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer en especie³⁴²”.

A la regla general del acuerdo con el expropiado para pago en especie del justiprecio con el expropiado, el mismo artículo 43 señala excepciones (apartado 2), ya que “cuando se aplique la expropiación en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el justiprecio expropiatorio en especie, siempre que el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes³⁴³. También advierte el Texto refundido que “la liberación de la expropiación³⁴⁴ no tendrá carácter excepcional”.

El apartado 3 del artículo 43 del TRLSRU señala que “las actuaciones del expediente expropiatorio se seguirán con quienes figuren como interesados en el proyecto de delimitación, redactado conforme a la Ley de Expropiación Forzosa³⁴⁵ o acrediten, en legal forma, ser los verdaderos titulares de los bienes o derechos en contra de lo que diga el proyecto”. Esta materia (proyecto de delimitación y la

relación de propietarios, bienes y derechos) está regulada en la LEF, en sus artículos 17, 18 y 19, en los que se establece la obligación del beneficiario de la expropiación de “formular una relación concreta e individualizada, en la que se describan en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes y derechos que considere de necesaria expropiación”. En esta misma línea, el artículo 16 del REF determina que:

- “1. La administración expropiante o el beneficiario de la expropiación, en su caso, a través de aquella, deberá formar una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos cuya ocupación disposición se consideren necesarias, así como, si procediere, de los imprescindibles para las ampliaciones de la obra, servicio o finalidad determinante de la expropiación (...).
2. En la relación se expresará el estado material y jurídico de cada uno de los bienes o derechos, los nombres de los propietarios o de sus representantes, con indicación de su residencia y domicilio, y los de cuantos sean titularidad de algún derecho o interés indemnizable, afectados a la expropiación.
3. Cuando la ejecución de las obras o servicio requiera la comprobación previa de los bienes que hayan de resultar afectados por la ocupación, la relación se formulará una vez realizadas las operaciones que permitan la individualización concreta de las cosas y derechos necesarios, así como la de sus titulares, según lo dispuesto en el párrafo anterior.
4. En este último caso, las autoridades gubernativas, como las Entidades y particulares afectados, deberán prestar su colaboración y permitir operaciones de replanteo y comprobación que los técnicos de la Administración consideren convenientes realizar”.

El artículo 17 del mismo Reglamento establece que se “hará pública la relación de bienes y derechos para que dentro de un plazo de quince días (...) puedan los interesados formular alegaciones sobre la procedencia de la ocupación o disposición de los bienes y su estado material o legal”.

Es el artículo 3 del REF el que concreta los sujetos con los que hay que seguir el expediente expropiatorio (detallando el contenido del artículo 3 de la LEF), ya que “las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación”, estableciendo, además, que “salvo prueba en contrario, la Administración considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzca presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente (el Registro de la Propiedad, básicamente) o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales, o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente”. También hay que contemplar en la relación señalada a “los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, así como a los arrendatarios cuando se trate de inmuebles rústicos y urbanos” (artículo 4 de la LEF). En cualquier caso, habrá que entender diligencias con el Ministerio Fiscal en el supuesto de que “no comparecieren en el expediente los propietarios o titulares, o estuvieren incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o fuere la propiedad litigiosa” (artículo 5.1 de la LEF), y “serán parte en el expediente quienes presente títulos contradictorios sobre el objeto que se trate de expropiar” (artículo 5.2 de la LEF).

Según Pera Verdager³⁴⁶ “la Ley sólo habla de incomparecencia de propietarios y titulares como determinante de la intervención del Ministerio Fiscal, sin detallar las causas que hayan podido motivar dicha abstención del afectado por la expropiación. Por ello deberá actuar el Ministerio Fiscal tanto en el supuesto de abstención voluntaria y consciente del interesado, como en el de que su incomparecencia esté causada por no haber tenido noticia de la iniciación del expediente expropiatorio, bien por hallarse en ignorado paradero, por indeterminación del titular, por desconocimiento de quien pueda ser el mismo, por ignorarse cual sea su domicilio, o por cualquier otra causa o motivo similar, a los que se alude en el párrafo 4 del artículo 20 del Reglamento, a efectos de notificación del acuerdo

de necesidad de ocupación del bien o derecho a expropiar”, de tal forma que “la concurrencia de alguno de los supuestos en que la Ley legitima la intervención del Ministerio Fiscal, producirá que se entiendan con el mismo las diligencias del expediente expropiatorio”.

En cuanto a la superficie y las características de los bienes sujetos a expropiación que han tenerse en cuenta en relación, se debe señalar que la jurisprudencia asentada sobre el particular reconoce que es necesario considerar la real, manifestada en todo caso, en la correspondiente acta de ocupación, sobre todo si es aceptada como tal por las partes³⁴⁷.

En el caso de que la fijación del justiprecio siga el procedimiento de tasación conjunta³⁴⁸ “los errores no denunciados y justificados en la fase de información pública no darán lugar a nulidad o reposición de actuaciones, conservando no obstante, los interesados su derecho a ser indemnizados en la forma que corresponda” (artículo 43.3 del TRLSRU).

Según el apartado 4 del artículo 43 del TRLSRU, “llegado el momento del pago del justiprecio, sólo se procederá a hacerlo efectivo, consignándose en caso contrario, a aquellos interesados que aporten certificación registral a su favor, en la que conste haberse extendido la nota del artículo 32 del Reglamento Hipotecario³⁴⁹ o, en su defecto, los títulos justificativos de su derecho, completados con certificaciones negativas del Registro de la Propiedad referidas a la misma finca descrita en los títulos. Si existiesen cargas deberán comparecer los titulares de las mismas”. El apartado 5 del artículo señalado del TRLSRU incide en que “cuando existan pronunciamientos registrales contrarios a la realidad, podrá pagarse el justiprecio a quienes los hayan rectificado o desvirtuado mediante cualquiera de los medios señalados en la legislación hipotecaria o con acta de notoriedad tramitada conforme al artículo 209 del Reglamento Notarial³⁵⁰”.

Es necesario concretar cómo se debe de operar en el supuesto de que los titulares expropiados no quisieran o no pudiera aceptar el pago. El artículo 206 del RGU establece que “si el expropiado no quisiera aceptar el justiprecio o no aportase títulos suficientes justificativos del dominio o existiere contienda respecto a la titularidad del bien o derecho expropiado o, en general, si concurre alguno de los supuestos del artículo 51 del Reglamento de Expropiación Forzosa, la administración consignará el importe del mismo en la Caja General de Depósitos³⁵¹”.

Los supuestos señalados en el artículo 51 del REF son los siguientes:

- No concurra al acto de pago el propietario o titular interesado.
- Si fueran varios los propietarios interesados y no se pusieran de acuerdo sobre la cantidad que le corresponde a cada uno.
- Cuando comparezca el Ministerio Fiscal.
- Cuando comparezcan personas que no puedan enajenar sin permiso o resolución de la autoridad judicial.
- Cuando tratándose de bienes inmuebles, los titulares de derechos reales o cargas inscritos no comparecieran al acto de pago.

Según el apartado 2 del artículo 206 del RGU “la forma de consignación y los efectos, así como la facultad del expropiado de percibir la cantidad hasta el límite en que haya conformidad, sin perjui-

cio de proseguir las reclamaciones iniciadas, se regirá por los preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento”. En esta línea el artículo 51.4 del REF establece que “cuando exista litigio con la Administración el interesado tendrá derecho a que se le entregue la indemnización hasta el límite en que exista conformidad, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio”.

b. Ocupación de los terrenos e inscripción en el Registro de la propiedad. Adquisición de los inmuebles.

El artículo 44 del TRLSRU determina que “el acta de ocupación para cada finca o bien afectado por el procedimiento expropiatorio será título inscribible, siempre que incorpore su descripción, su identificación conforme a la legislación hipotecaria, su referencia catastral y su representación gráfica mediante un sistema de coordenadas y que se acompañe del acta de pago o justificante de la consignación del precio correspondiente”, teniendo en cuenta que “la referencia catastral y la representación gráfica podrán ser sustituidas por una certificación catastral descriptiva y gráfica del inmueble de que se trate”.

Es importante de cara a la simplificación de la inscripción de los inmuebles expropiados el hecho de que “la superficie objeto de la actuación se inscribirá como una o varias fincas registrales, sin que sea obstáculo para ello la falta de inmatriculación de alguna de estas fincas³⁵²”, de tal forma que “en las fincas afectadas y a continuación de la nota a que se refiere la legislación hipotecaria sobre asientos derivados de procedimientos de expropiación forzosa, se extenderá otra en la que se identificará la porción expropiada si la actuación no afectase a la totalidad de la finca”.

El apartado 2 del artículo 44 del Texto refundido advierten de que “si al proceder a la inscripción surgiesen dudas fundadas sobre la existencia, dentro de la superficie ocupada, de alguna finca registral no tenida en cuenta en el procedimiento expropiatorio, se pondrá tal circunstancia en conocimiento de la Administración competente, sin perjuicio de practicarse la inscripción”; y su apartado 3 señala que “los actos administrativos de constitución, modificación o extinción forzosa de servidumbres serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, en la forma prevista para las actas de expropiación”. En línea con lo señalado, el artículo 209 del RGU establece que “una vez efectuado el pago o consignación se podrá levantar una o más actas de ocupación e inscribir, como una o varias fincas registrales, la totalidad o parte de la superficie objeto de la expropiación, sin que sea necesaria la previa inscripción de todas y cada una de las fincas expropiadas”. En este sentido, es importante destacar que, tal y como recoge el apartado 2 del artículo 209 del RGU, “será título inscribible el acta o actas de ocupación acompañadas de las actas de pago o los justificantes de consignación del justiprecio de todas las fincas ocupadas”, afirmando, además, que este título debe de describir las fincas “conforme a la legislación hipotecaria” y deben incorporar “la oportuna referencia catastral e identificará la nueva finca mediante un adecuado sistema gráfico de coordenadas” (según el RGU “deberán ir acompañados, en su caso, de los respectivos planos, una de cuyas copias se archivará en el Registro”).

Las formalidades, contenido y requisitos que debe de reunir las actas de ocupación³⁵³ son las señaladas en el apartado 2 del artículo 55 del REF, esto es:

- Nombres, apellidos y estado civil del beneficiario si es persona física, y si es persona jurídica, la denominación con que fuese conocida, domicilio y nombre y circunstancias de las personas que en su representación interviene en el acta de ocupación.
- Las mismas circunstancias de las personas o persona que, según el acta de pago, recibe el justipre-

cio, y si tuvo lugar la consignación, la razón por la que se llevó a cabo.

-La naturaleza, situación y linderos de los bienes inmuebles objeto de la expropiación a los cuales afecte el derecho que debe inscribirse o cuya inscripción cancele, y su medida superficial.

-La naturaleza y extensión del derecho a que la expropiación se refiere.

-La obra o servicio que motivo la expropiación (la cobertura que determina el planeamiento que se ejecuta).

El artículo 45 del TRLSRU determina que una vez levantada el acta de ocupación con los requisitos comentados “se entenderá que la Administración ha adquirido, libre de cargas, la finca o fincas comprendidas en el expediente”, de tal forma que la misma “será mantenida en la posesión de las fincas, una vez inscrito su derecho, sin que quepa ejercitar ninguna acción real o interdictal contra la misma”. Estas son las mismas consecuencias que señala el RGU ya que, “finalizado el expediente expropiatorio, y una vez levantada el acta o actas de ocupación con los requisitos previstos en la legislación general de expropiación forzosa, se entenderá que la Administración ha adquirido, libre de cargas, la finca o fincas comprendidas en el expediente” (artículo 210.1). Además, “la Administración será mantenida en la posesión de las fincas, una vez inscrito su derecho, sin que quepa ejercitar ninguna acción real o interdictal contra la misma” (artículo 210.2).

Por otro lado, si una vez finalizado el expediente expropiatorio “aparecieren terceros interesados no tenidos en cuenta en el expediente, éstos conservarán y podrán ejercitar cuantas acciones personales pudieren corresponderles para percibir el justiprecio o las indemnizaciones expropiatorias y discutir su cuantía” (apartado 2 del artículo 45 del Texto refundido); y si “aparecieren fincas o derechos anteriormente inscritos no tenidos en cuenta, la Administración expropiante, de oficio o a instancia de parte interesada o del propio registrador, solicitará de éste que practique la cancelación correspondiente”, teniendo en cuenta que “los titulares de tales fincas o derechos deberán ser compensados por la Administración expropiante, que formulará un expediente complementario con las correspondientes hojas de aprecio” (apartado 3 del mismo artículo). Además “si el justiprecio se hubiere pagado a quien apareciere en el expediente como titular registral, la acción de los terceros no podrá dirigirse contra la Administración expropiante si éstos no comparecieron durante la tramitación, en tiempo hábil”. En esta misma línea se pronuncia el RGU y queda claro que la protección que el Registro de la Propiedad ofrece al tercero de buena fe³⁵⁴ actúa, en el caso de la expropiación, a favor de la Administración, ya que “si el justiprecio se hubiere pagado a quien apareciere en el expediente como titular registral, la acción de los terceros no podrán dirigirse contra la Administración expropiante si éstos no comparecieron durante la tramitación, en tiempo hábil” (artículo 210.5 del RGU).

El RD1093/1997 establece una regulación completa del acceso al Registro de la Propiedad de todas las fases del proceso expropiatorio seguido para el desarrollo de una actuación urbanística, con el fin de asegurar la protección registral de los interesados (básicamente del tercero de buena fe), cuando un bien se ve sujeto a un procedimiento de adquisición forzosa por parte de la Administración, como ocurre con la expropiación. Así, el artículo 22 del Texto señalado se refiere a la inscripción en el Registro de los actos de iniciación del expediente expropiatorio, de tal forma que “cuando la Administración tenga conocimiento de que la expropiación afecta a fincas inscritas, solicitará certificación por la que se acredite el dominio y cargas de las mismas”. Según el apartado 2 del artículo señalado “la expedición de dicha certificación se hará constar por nota marginal, expresando su fecha y el procedimiento de que se trate, pudiendo indicarse también en la misma, simultanea o

posteriormente, que se ha optado por la aplicación del procedimiento de tasación individual. Dicha nota marginal se cancelará por caducidad, transcurridos tres años desde su fecha, sí en el Registro no consta algún asiento relacionado con el mismo expediente”.

El apartado 3 del artículo 22 del RD1093/1997 determina que si no se utiliza el procedimiento de tasación conjunta, en esta fase inicial habrá que estar a la regulación general de la legislación hipotecaria y de la legislación de expropiación forzosa, esto es, básicamente, al contenido del artículo 32 del Reglamento Hipotecario. El artículo 23 se refiere a la inscripción en el Registro de la Propiedad de la sustanciación del expediente expropiatorio propiamente dicho. Así, afirma que “en el supuesto de expropiación por el procedimiento de tasación conjunta los asientos podrán practicarse en cualquiera de las siguientes formas: 1, mediante inscripción individualizada de cada finca registral. 2, mediante inscripción como una o varias fincas de la totalidad o parte de las superficies incluidas en la unidad expropiada. En ambos casos la inscripción se practicará a favor de la Administración actuante o del beneficiario de la expropiación, siempre que se acredite que ha sido pagado, o, en su caso, consignado, el importe del valor de la finca”.

En relación con el título inscribible, el artículo 24 del RD1093/1997, prevé dos supuestos:

-Cuando la Administración opta por la inscripción individualizada de las fincas expropiadas o de alguna de las incluidas en la unidad sujeta a expropiación. En este caso el título estará constituido por la correspondiente acta de ocupación y pago.

-Cuando la Administración opta por la inscripción conjunta de todas o parte de las fincas expropiadas que comprendan varias registrales. En este caso será título la certificación de la resolución administrativa, donde será necesario hacer constar:

·Descripción de la finca o fincas resultantes, conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria.

·Referencia a las fincas expropiadas que formen la resultante o resultantes y sus titulares respectivos.

·Plano de las fincas o finca resultantes.

·Fecha de aprobación definitiva del proyecto de expropiación.

·Realización de las publicaciones que legalmente sean procedentes.

·Indicación de que han tenido lugar las notificaciones personales de los titulares de dominio y cargas que constaren en la certificación.

La certificación administrativa contemplada anteriormente debe de contener documentos complementarios, tal y como señala el artículo 25 del RD1093/1997:

-Acta de ocupación.

-Acta de pago.

-En su caso consignación del justiprecio.

-Referencia a la intervención del Ministerio Fiscal.

El artículo 26 del RD1093/1997 establece reglas para la inscripción de las fincas resultado de la ex-

propiación (que no tienen que ser las mismas que las expropiadas ya que puede ser inscrita como una finca la totalidad de la unidad expropiada), que son las siguientes:

-La finca o fincas resultantes se inscribirán libres de cargas a favor de la Administración actuante o del beneficiario de la expropiación.

-Si a la certificación se acompañaren las actas de ocupación y pago de las fincas de origen correspondientes, el Registrador practicará al margen de la última inscripción de dominio nota de agrupación.

-Si el importe pagado o consignado hubiera sido fijado por la Administración con la aprobación del proyecto de tasación conjunta, y no hubiera intervenido aun el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa³⁵⁵, el Registrador hará constar esta circunstancia en la finca de resultado (es decir, que aún puede revisarse el justiprecio en vía administrativa o jurisdiccional).

-El dominio, cargas y gravámenes, derechos reales, etc., inscritos con posterioridad a la nota marginal descrita en el artículo 22 del RD1093/1997, se cancelarán al practicarse la inscripción de la finca resultante aunque los titulares no hubiesen sido parte del procedimiento. Si las inscripciones fueran anteriores a la fecha de la nota señalada deberá hacerse constar que los interesados fueron citados en forma legal y que concurrieron, por sí o debidamente representados al pago o, en caso contrario, se consignó el precio o la parte necesaria del mismo.

El artículo 27 del RD1093/1997 determina, además, que “cuando se hubiere depositado el justiprecio por resultar del expediente pronunciamientos registrales contrarios a la realidad alegada por los particulares, para cancelar los asientos correspondientes será necesario que se presente acta tramitada con arreglo a lo previsto en el artículo 209 del Reglamento Notarial por la que resulte justificado el derecho de la persona que alegue ser titular. A dicha acta se acompañará la del pago o documento justificativo de la consignación del precio a favor de la misma persona”.

Por último, el artículo 28 del mismo Texto se refiere a los supuestos de fincas o derechos no incluidos en el expediente, de la siguiente forma: “si en el momento de la inscripción de la finca o fincas resultantes, o, posteriormente, el Registrador tuviere duda fundada de que alguna finca o derecho inscrito no ha sido incluida en el expediente, remitirá certificación literal de sus asientos al órgano expropiante y tomará nota de su remisión al margen de la última inscripción de dominio; dicha nota se cancelará por caducidad transcurrido un año desde su fecha. Para cancelar la inscripción será necesario solicitud de la Administración expropiante, acompañada de documento justificativo de que los titulares de las fincas o derechos han sido debidamente compensados, previa tramitación del adecuado expediente complementario”; todo esto, en coherencia con el contenido del artículo 210.4 del RGU.

Como ha señalado Fuertes López³⁵⁶ “la inscripción otorgará a la Administración expropiante o al beneficiario un posición inatacable (...). Pero esta situación de inatacabilidad está, como no puede ser de otro modo, sometida a ciertos requisitos y límites. No podrá defenderse la expropiación cuando esté viciada con graves defectos, ya por no haberse notificado al titular registral el inicio del expediente, ya por entenderse sobre fincas distintas a las primariamente determinadas, ya por no cumplir los trámites procedimentales esenciales”, si bien la posible impugnación sólo puede verificarse a través de acciones personales.

c. Modalidades de gestión.

El TRLSRU, en su artículo 46, prevé la posibilidad de que las entidades locales puedan “promover, para la gestión de las expropiaciones, las modalidades asociativas con otras Administraciones Públicas o particulares, de conformidad con la legislación de régimen local y urbanística³⁵⁷”, y también que puedan “encomendar el ejercicio de la potestad expropiatoria a otras Administraciones Públicas”.

Ya de antiguo, el RGU desarrollo las posibles modalidades de gestión de las expropiaciones, centrándose en el supuesto de ejecución sistemática. Así, el artículo 211 del Reglamento señalado afirma que “el Estado, las Entidades locales y las Entidades urbanísticas especiales podrán ejecutar los planes de ordenación a través de concesión administrativa, cuando el sistema de actuación sea el de expropiación”.

Según el artículo 212 del RGU “la concesión se otorgará mediante concurso que se tramitará con arreglo al procedimiento de contratación aplicable en razón de la Administración actuante”. En las bases del concurso para la concesión se fijarán los derechos y obligaciones del concesionario, de la Administración y de terceros, estableciendo los siguientes extremos:

-Descripción del Plan que se ejecuta.

-Obras o instalaciones que el concesionario debe ejecutar, definiendo las que transmite a la Administración y las que se reserva el concesionario.

-Obras e instalaciones de la Administración cuyo uso temporal se entrega al concesionario.

-Plazo de ejecución de las obras y en su caso de explotación de los servicios públicos, sin que este último plazo pueda exceder de treinta años, salvo que exista una regulación especial que lo permita.

-Situación respectiva de la Administración y el concesionario durante el plazo que dura la explotación de los servicios.

-Determinación de los factores a tener en cuenta para la fijación de los precios de venta de los solares resultantes, reservas para edificios y servicios públicos, reservas para viviendas de protección oficial y para cesión de terrenos en régimen de derecho de superficie, y tarifas a aplicar en la explotación de los servicios concedidos.

-Clases, cuantías, plazos y forma de entrega de las obras ejecutadas por el concesionario, así como de las participaciones en metálico o en terrenos edificables que correspondan a la Administración cedente.

-Canon de la concesión.

-Deberes de conservación hasta la entrega, y de mantenimiento y conservación de los servicios hasta la terminación del plazo concesional.

-Relaciones entre el concesionario y los propietarios de terrenos dentro del ámbito.

-Sanciones por incumplimiento y demoras.

-Casos de resolución, caducidad y sus consecuencias.

-Garantía de la concesión a cargo del concesionario (que no puede ser inferior al 3 por 100 del importe total de las obras a ejecutar).

-Otras circunstancias que se deduzcan de la legislación general de contratación administrativa y de régimen local, que será de aplicación con carácter supletorio.

Está claro, que el resultado de la adjudicación de un concurso para la concesión administrativa de la ejecución de una actuación por el sistema de expropiación, implica un contrato (una contratación administrativa), que asume partes convenientes como resultado de las ofertas verificadas en la presentación de la correspondiente plica.

d. Reversión y retasación.

Según el artículo 54 de la LEF “en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivo la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciera la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, abonando a la administración su justo precio³⁵⁸”.

El artículo 47.1 de la TRLSRU determina que “si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, procede la reversión salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años, o bien que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público.
- b) Haberse producido la expropiación para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo, siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de éste.
- c) Haberse producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización.
- d) Haberse producido la expropiación por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas propias del régimen aplicable al suelo conforme a esta Ley.
- e) Cualquiera de los restantes supuestos en que no proceda la reversión de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa³⁵⁹.

El artículo 40 de la LS98 determinaba los supuestos de reversión por motivos urbanísticos. En cuanto a la posible reversión de terrenos destinados para uso dotacional, el contenido de la LS98 era muy similar al propuesto por el Texto refundido. Sin embargo, en relación con la expropiaciones para formación y ampliación del PPS, el apartado 3 del artículo 40 establecía que “procederá la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo si, como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de éste, se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos”, por lo que era más amplia la posibilidad de reversión en este Texto que en las previsiones del vigente TRLSRU.

No es posible la reversión cuando la expropiación es el sistema elegido para la actuación de urbanización (si bien en este caso se mantiene el límite temporal fijado en la LS98, ya que según el artículo 47.2.a del Texto refundido “procede la reversión, cuando hayan transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se haya concluido”), y cuando sea consecuencia del incumplimiento de deberes urbanísticos (sin los límites temporales fijados en la LS98). Tampoco procede la reversión, según el apartado 3 del artículo 47 “cuando del suelo expropiado se segreguen su vuelo

o subsuelo, conforme a lo previsto en el apartado 5 del artículo 26³⁶⁰, siempre que se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado o concurra alguna de las restantes circunstancias previstas en el apartado primero³⁶¹.”

El párrafo 2.b del artículo 47 señala que “procede la retasación (nueva valoración de la indemnización³⁶²) cuando se alteren los usos o la edificabilidad del suelo, en virtud de una modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística que no se efectúe en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación, y ello suponga un incremento de su valor conforme a los criterios aplicados en su expropiación³⁶³”. Según este mismo Texto “el nuevo valor se determinará mediante la aplicación de los mismos criterios de valoración a los nuevos usos y edificabilidades. Corresponderá al expropiado o sus causahabientes la diferencia entre dicho valor y el resultado de actualizar el justiprecio³⁶⁴”.

5.19. Supuestos indemnizatorios y responsabilidad patrimonial.

La Administración tiene el deber de reparar las consecuencias lesivas que para cualquier sujeto ocasiona, por hechos que éste no tiene la obligación de soportar, y que son imputables a la misma.

El Título VI del TRLSRU se ocupa en general de las instituciones de garantía de la integridad patrimonial de la propiedad, afectada por el hecho de la privación de la misma a través de la expropiación justificada en motivos de utilidad pública, o por las acciones que restringen, singularmente, este derecho.

La indemnización por actos administrativos relacionados con la acción sobre el suelo y su propiedad por parte de la Administración, enmarcada en el concepto de responsabilidad patrimonial, según el contenido general regulado en el Capítulo IV del Título Preliminar de la Ley LRJSP, ya se contemplaba el Título V de la LS98 que se ocupaba de “las indemnizaciones por alteración del planeamiento y de las limitaciones o vinculaciones singulares impuestas por éste que no sean susceptibles de distribución equitativa por los mecanismos de reparto de beneficios y cargas que establezca la legislación urbanística³⁶⁵”.

El artículo 32.1 de la LRJSP señala que “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”, advirtiendo en su apartado 2 de que “el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”, de tal forma “que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen” (apartado 3 del artículo 32).

a. Supuestos indemnizatorios en el TRLSRU.

El TRLSRU señala supuestos en los que existe justificación para una indemnización a los propietarios y titulares de derechos, en el caso de acciones u omisiones de la Administración relacionadas con la ordenación urbanística y territorial. Además, la Texto refundido fija los criterios para cuanti-

ficar algunas de estas indemnizaciones regulando la “indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización” (artículo 38), y la “indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación” (artículo 39).

Los supuestos que dan lugar a indemnización según el TRLSRU (artículo 48), son los siguientes:

-“La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración” (artículo 48.a que recoge el mismo supuesto contemplado en el artículo 41 de la LS98, hasta el punto de que “las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurso en dicha situación durante su vida útil”³⁶⁶).

-Serán indemnizables “las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa”³⁶⁷ (artículo 48.b), con lo que desaparece el supuesto de “vinculaciones o limitaciones singulares en orden a la conservación de edificios” contemplado en la LS98³⁶⁸.

-Es indemnizable “la modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística” (artículo 48.c) lo que amplía, ciertamente, el concepto de licencia como único título contemplado en la LS98, ya que aquí se engloba el concepto de acto sujeto a licencia y los títulos habilitantes para la actividad de ejecución.

-Lógicamente, también es indemnizable “la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente”, teniendo en cuenta que “en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado” (artículo 48.d)³⁶⁹.

-Es indemnizable “la ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el período de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente”³⁷⁰, de tal forma que “transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados podrán efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio”³⁷¹.

5.20. Sustitución forzosa por incumpliendo de la función social de la propiedad.

El TRLSRU señala una reacción general ante el incumplimiento de los deberes establecidos en la Ley por parte de promotores y propietarios. El artículo 49.1 del Texto refundido determina que la Ley habilita a la “Administración actuante para decretar, de oficio o a instancia de interesado, y en todo caso, previa audiencia del obligado, la ejecución subsidiaria, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas o cuales-

quiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”. En definitiva se trata, de una u otra forma, de sustituir al sujeto incumplidor, y en este sentido define el concepto de sustitución forzosa como el que “tiene por objeto garantizar el cumplimiento del deber correspondiente, mediante la imposición de su ejercicio, que podrá realizarse en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo”, en el supuesto de “incumplimiento de los deberes de edificación o de conservación de edificios”³⁷².

El apartado 3 del artículo 49 del TRLSRU impone una limitación en el caso de proceder a la sustitución forzosa o expropiación por incumplimiento a la legislación urbanística, ya que el “contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística en un porcentaje superior al 50 por ciento de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración” en línea con lo argumentado por el Tribunal Constitucional en su día³⁷³.

Las ventas o sustituciones forzosas deben seguir las reglas mínimas señaladas en el artículo 50 del TRLSRU:

-“Se iniciará de oficio o a instancia de interesado y se adjudicará mediante procedimiento con publicidad y concurrencia”.

-“Dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio”³⁷⁴.

-Las diversas situaciones en las que el inmueble “se consignará en las certificaciones registrales que se expidan”³⁷⁵.

-“Cuando el procedimiento determine la adjudicación por aplicación de la venta o sustitución forzosas, una vez resuelto el mismo, la Administración actuante expedirá certificación de dicha adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad”³⁷⁶.

-En la certificación se harán constar “las condiciones y los plazos de cumplimiento del deber a que quede obligado el adquirente, en calidad de resolutorias de la adquisición”³⁷⁷.

5.21. Patrimonios públicos de suelo.

La Exposición de Motivos de la Ley 8/1990 (origen, como se sabe, de la LS92), afirmaba lo siguiente: “los restantes Títulos de la Ley tiene como propósito fundamental el dar cobertura a una serie de instrumentos jurídicos cuya utilización por las Administraciones urbanísticas puede facilitar su gestión y, en particular, potenciar su intervención en la regulación del mercado del suelo. A ello responden la atribución de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones que se produzcan en las áreas que a tal efecto se delimiten, y el fomento de la constitución de patrimonios públicos de suelo (...). La virtualidad de los derechos de tanteo y retracto está contrastada en otros sectores del ordenamiento y si bien es cierto que su empleo efectivo depende en gran medida de la disponibilidad de las Entidades llamadas a ejercerlos (...). En cuanto a los patrimonios del suelo, debe destacarse la posibilidad claramente establecida de acudir a la expropiación (...)”.

Merelo Abela³⁷⁸ señaló que la legislación urbanística pretendía “suministrar a los Ayuntamientos

una serie de instrumentos que les permitan una intervención eficaz en el mercado del suelo y la vivienda”. Según este mismo autor las características comunes de estos instrumentos es “su naturaleza meramente facultativa. La Ley no impone su utilización, simplemente la autoriza, quedando a disposición de los Ayuntamientos su aplicación”.

Toda la instrumentación de posibles mecanismos para potenciar una intervención administrativa en el mercado del suelo, con el objetivo básico de conseguir su abaratamiento e implantar usos determinados de interés social (entre ellos, y de forma fundamental, la construcción de viviendas en régimen de protección pública), ha girado alrededor de dos fórmulas concretas: la formación y gestión de los patrimonios públicos (municipales) de suelo (PPS, gestión que no sólo incluye la actividad sobre la propiedad de estos patrimonios, sino la regulación de la concesión del derecho de superficie por parte de la Administración sobre los mismos); y la posibilidad del ejercicio de los derechos de adquisición preferente (tanteo y retracto) por parte de la Administración urbanística, en diversos supuestos de transmisiones onerosas de inmuebles y propiedades urbanas.

Estos dos mecanismos han tenido un grado de desarrollo y de implantación dispar.

La experiencia de la regulación y gestión de los PPS arrancan de la LS56 y ha tenido una amplia experimentación hasta nuestros días, conformando una doctrina sólida sobre la naturaleza de los bienes que deben incorporarse, su consideración como patrimonio separado del resto de los bienes municipales, sus fines específicos, etc.. Sin embargo, los derechos de adquisición preferente sobre bienes inmuebles, en las transmisiones onerosas verificadas sobre ellos con fines urbanísticos de intervención en el mercado del suelo arrancan de la legislación de 1990, y parte de una dificultosa puesta en práctica (la complicada delimitación de áreas de tanteo y retracto) y de un simple ejercicio de la facultad concedida a la Administración local que no ha planteado, una vez delimitadas dichas áreas, ningún problema de interpretación.

El sistema constitucional español y por supuesto, nuestro sistema jurídico-urbanístico, se basa en el principio básico de la existencia de la propiedad privada en general y, muy especialmente, de la propiedad privada del suelo. Esto no impide que la Administración (y específicamente la Administración con competencia en la ordenación territorial y urbanística) sea titular de terrenos con un volumen suficiente como para intervenir, de forma que pueda corregirse, en cierta medida, la tendencia a la concentración y retención de la propiedad del suelo, una vez abierta la posibilidad de su desarrollo urbanístico.

Para García de Enterría y Parejo Alfonso³⁷⁹ el sentido de los PPS era el de “introducir, en el imperfecto mercado del suelo, un factor de corrección de sus disfunciones (a través de la oferta de suelo urbanizado en mano pública a precios no especulativos), y además, conseguir reservas de suelo para actuaciones urbanísticas completas de iniciativa pública (consiguiendo, así, una mayor agilidad y eficacia de la gestión urbanística, con recuperación para la colectividad, incluso, de las plusvalías que, en otro caso, habrían patrimonializado la promoción privada)”³⁸⁰.

Pues bien, para Lliset Borrell³⁸¹ “el Patrimonio Municipal del Suelo es una institución jurídico-administrativa que tiene por finalidad la regulación del mercado de solares a través de la adquisición de terrenos, el cuidado de su urbanización u otros usos de interés social, sea uno y otro destino cumplidos por la Administración o los particulares”.

El artículo 276 de la LS92 afirmaba que “los Ayuntamientos que dispongan de planeamiento general deberán constituir su respetivo Patrimonio Municipal del Suelo, con la finalidad de regular el mer-

cado de los terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento”. Según Lliset Borrell las finalidades del patrimonio municipal del suelo, extraídas del contenido del texto anterior, eran las siguientes:

“Primero: Regular el mercado de terrenos. Cuestión que se consigue indirectamente por la menor repercusión que el valor del suelo tendrá teóricamente en las viviendas de protección pública (destino que se fija por el artículo 280) y que serían afectadas en el mercado inmobiliario, pero sobre todo directamente acudiendo a enajenaciones disminuyendo posibles tensiones alcistas derivadas de la demanda de suelo urbanizado (...).

Segundo: Obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública; finalidad esta que no requiere más comentario que demandar agilidad y eficacia a estas actuaciones, que no siempre han sido ejemplares.

Tercero: Facilitar la ejecución del planeamiento. Esta genérica expresión tiene muy diversas posibilidades. Unas, iniciando la expansión urbana en determinados sectores que conviene dinamizar por razones de interés público, otras destinándose a equipamientos comunitarios u otras instalaciones de interés público y social”.

En referencia a la instrumentación de la constitución de PPS, varios han sido los aspectos que configuran su organización y gestión, cuya aplicación ha estado sujeta a controversia, fundamentalmente por la aplicación difusa y recaudatoria que los ayuntamientos han hecho a través de la gestión de los mismos, bien como financiación de la actividad urbanística, bien para la inversión en otras finalidades distintas. Estos aspectos, que pueden sintetizarse siguiendo el propio articulado de la LS92, han marcado bastantes debates en los últimos años, y han conseguido cimentar una doctrina jurisprudencial que, por otro lado, se ha visto ajustada como consecuencia de las diversas regulaciones de la legislación urbanística autonómica sobre la cuestión.

Es evidente que un principio básico en la regulación del PPS es su configuración como patrimonio separado. Desde este punto de vista los bienes inmuebles incorporados a él deben conformar un inventario independiente³⁸² del general de bienes de la correspondiente Corporación. Sin embargo es difícil el tratamiento como patrimonio separado de los ingresos procedentes de la gestión y enajenación de dicho patrimonio ya que, incluso en el supuesto no discutible de que el destino de estos ingresos sea la conservación y ampliación del propio patrimonio municipal del suelo, está claro que éstos tienen una consideración presupuestaria que sólo puede tener reflejo en el Presupuesto General de Ingresos anual de la Corporación³⁸³.

La finalidad de la constitución de PPS también ha planteado problemas ya que es posible tanto una interpretación flexible como estricta, desde el momento que la finalidad es equiparable, al concretarse, con el destino. La finalidad de estos patrimonios, a un nivel general, era la de regular el mercado de los terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento (según el artículo 276 de la LS92), lo que en principio admite cualquier acción que permita una eficaz ejecución del planeamiento. Sin embargo el destino de los bienes y los ingresos procedentes de la gestión de este patrimonio era la conservación y ampliación del mismo, exclusivamente, y más específicamente, y “una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico” (como afirmaba el artículo 280.1 de la LS92). Por tanto, se han planteado una serie de finalidades genéricas, pero precisando unos destinos muy concretos que sólo eran alterables cuando no existía una ordenación urbanística detallada o las calificaciones atribuidas por el planeamiento a estos patrimonios no permitían ese destino específico (tal y como preveía el artículo 280.2 de la LS92). En cualquier

caso, y en relación con esta cuestión, Castillo Gómez³⁸⁴ ha señalado que ha perdido algo de interés el debate alrededor de la amplitud de este concepto para su aplicación a las finalidades de estos patrimonios públicos, debido a que “existen bastantes legislaciones autonómicas sobre el tema, que han desarrollado cuales son ‘los usos de interés social’ a que se destinan los terrenos incluidos en los patrimonios municipales de suelo. Su fuente de inspiración en muchos casos son los artículos 39 a 52 de la CE, ya que (...) no es raro que destinen dichos bienes, entre otros, a usos medioambientales, así como a rehabilitación de inmuebles”.

Otros problemas se han planteado en relación con los bienes integrantes del PPS, ya que la obligación de integrar en él a los bienes patrimoniales regulares del Municipio clasificados por el planeamiento como suelo urbano o urbanizable programado (no entrando en consideración, lógicamente, los bienes destinados al servicio público que se incluyen dentro de la esfera de bienes de carácter demanial) implicaba, teóricamente, la necesidad de introducir, dentro de este patrimonio a casi todos los bienes municipales que no tenían carácter de dominio público (sólo se excluían los clasificados como suelo urbanizable no programado, después urbanizable no sectorizado, y como suelo no urbanizable).

También ha planteado problemas la integración en este patrimonio de los bienes obtenidos como consecuencia de cesiones, ya que este concepto abarca no sólo el suelo cedido en operaciones de ejecución urbanística donde debe ubicarse al aprovechamiento urbanístico del que es titular la Administración, sino también las cesiones de suelo de carácter dotacional. El hecho de que este suelo de carácter dotacional no se destinará a un servicio público lo trasladaba, lógicamente, a la esfera de lo patrimonial, y por lo tanto, a la esfera del patrimonio municipal del suelo (dada su clasificación como suelo urbano o urbanizable) lo que implicaba, como consecuencia, unas formas de gestión y cesión acordes con esta naturaleza pero, a veces, contradictorias con el sentido de la propia cesión del suelo (aparentemente para destinarlo a usos dotacionales que implicaban un servicio público). La vinculación de la regulación urbanística de los patrimonios municipales de suelo con la Ley Andaluza 7/1999, de 23 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (LBEL) clarificó algo el panorama, desde el momento que este último Texto describía de forma bastante precisa el concepto de bienes de carácter demanial y bienes de carácter patrimonial (siguiendo el mismo esquema recogido en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, Real Decreto 1372/1986). Pero la vigencia del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprobó el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBEL) introdujo precisiones en relación a la naturaleza de alguna de estas cesiones³⁸⁵.

Otro aspecto controvertido ha sido la delimitación de las áreas de reserva para su incorporación al PPS (artículo 278 de la LS92), que se vio afectada por la transformación del régimen jurídico del suelo operada con la promulgación de la LS98³⁸⁶.

Alguna otra cuestión problemática ha planteado la gestión de estos patrimonios, aunque más que nada, las dificultades no parten de la regulación urbanística de la cuestión (salvo algún hueco apreciable, como la transmisión de bienes con carácter oneroso entre administraciones que no estaba regulado en la legislación urbanística anterior), sino de su integración en las tendencias generales hacia una regulación abierta de la libre competencia, contra la que podía chocar las cesiones, a título gratuito de patrimonio municipal de suelo a entidades instrumentales de las administraciones urbanísticas³⁸⁷.

Ahora es el artículo 51.1 del TRLSRU el que determina que con “la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución

de la ordenación territorial y urbanística”, integrarán “los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiriera la Administración en virtud” de las cesiones correspondientes a la participación en las plusvalías urbanísticas de la Administración en las actuaciones de urbanización³⁸⁸, todo ello “sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”³⁸⁹.

El Texto refundido concreta tres finalidades básicas de estos patrimonios, que alcanzan a la regulación que se haga de los mismos en todo el Estado:

- Regular el mercado del suelo.
- Obtener reservas de suelo para el desarrollo de actuaciones públicas.
- Facilitar, con carácter general, la ejecución de la ordenación urbanística.

Castillo Gómez³⁹⁰ ha comentado estas finalidades básicas de los PPS:

-La regulación del mercado de terrenos. “Esta finalidad está pensada para propiciar el equilibrio y estabilización de precio de dicho mercado (...) la legislación urbanística estatal ha concebido el mercado del suelo como un objeto disociado del mercado inmobiliario en su conjunto, cuando en realidad, en éste es decisiva la importancia del mercado secundario (los inmuebles construidos) respecto al que legislación del suelo no contempla técnicas de intervención”.

-La obtención de reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública. “La finalidad de la reserva de terrenos consiste en establecer superficies de suelo de posible adquisición para la constitución y ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo, con vistas a una futura producción de suelo público en los momentos en que se vea que la iniciativa privada va a ser muy perjudicial”.

-Facilitar la ejecución del planeamiento. “Ello significa que la política de adquisición de suelo para los Patrimonios Municipales del Suelo está íntimamente unida al planeamiento urbanístico. Y es un instrumento integrado en los fines del planeamiento (...). De este modo se evitan las tendencias de convertirlo en instrumento autónomo puesto a disposición de los Municipios, para desarrollar una política de suelo, que a la larga podría generar el pernicioso efecto de adquirir sustantividad propia”.

Para conseguir estas finalidades, el TRLSRU señala cuales son los bienes integrantes de estos patrimonios, que a nivel de regulación básica estatal sólo incluye los que impliquen cesión de derechos correspondientes a la recuperación de aprovechamiento por parte de la Administración en actuaciones de “urbanización” o “dotación”, remitiendo a la legislación urbanística la regulación del resto de posibilidades.

Según el artículo 51.2 del Texto refundido “los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado”³⁹¹, tanto a nivel de bienes inmuebles como los ingresos económicos resultado de su gestión, lo que implica una cualificación, dentro del contenido patrimonial de los bienes de la Administración titular, que los diferencia, claramente, del resto, en función de su incorporación y, sobre todo, de su finalidad. El mismo artículo 51.2 del TRLSRU señala una función genérica de los ingresos en metálico obtenidos por su enajenación, ya que “se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital³⁹² y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino”.

Según Lliset Borrell³⁹³ “las finalidades genéricas señaladas al patrimonio separado constituido por el patrimonio municipal del suelo en el ámbito patrimonial de la Entidad Local, constituyen el fundamento de su cohesión y existencia. Esos objetivos más abstractos, tienen su expresión más concreta en el destino específico previsto (...) que son entre otros, en todo caso, de acuerdo con el planeamiento urbanístico: a) La incorporación al proceso urbanización. b) La construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. c) La aplicación a otros usos de interés social”. Y esto es lo que hace el artículo 52 del TRLSRU, concretar los destinos de los patrimonios públicos del suelo.

Los bienes y recursos de este patrimonio se destinarán:

-A la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo el supuesto de actuaciones de “dotación”³⁹⁴, en el caso de cesiones correspondientes a las plusvalías a recuperar por la Administración, que pueden “cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas”. En relación con el concepto de “viviendas en régimen de protección pública” Castillo Gómez ha advertido que “con esta expresión no se determina la modalidad de protección, y lo que se pretende es dar cobertura a todos los posibles regímenes de protección pública de viviendas (...). Cabrán en este supuesto, todas las viviendas tanto de promoción pública, como las de iniciativa privada, sujetas a una política pública de viviendas (estatal, autonómica o local) acorde con los fines del Patrimonio Municipal del Suelo, y cuya construcción obedezca a su posterior ofrecimiento a personas de bajos niveles de renta. Con lo cual, sólo quedaría fuera del destino posible de los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, las viviendas plenamente ‘libres’ esto es la que no está revestida de algún tipo de ayuda o protección por parte de los poderes públicos, y va dirigida a los segmentos o tipologías más altos de renta”. En este caso, hay que tener en cuenta que, el suelo y los inmuebles adquiridos como resultado de las cesión correspondientes a la participación de la Administración en las plusvalías urbanísticas, y “que estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora” (artículo 52.2 del TRLSRU).

-”Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana”³⁹⁵. En relación con el concepto de interés social, Castillo Gómez ha señalado que “nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, pero que no puede generar discrecionalidad en su aplicación”. Para esta autora, “el destino de los patrimonios públicos del suelo, es o no de interés social, según las circunstancias de hecho concurrentes, y no por apreciación subjetiva de la Administración”³⁹⁶.

El apartado 3 del artículo 52 del TRLSRU advierte que “las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad”³⁹⁷; teniendo en cuenta que estas limitaciones producen los siguientes efectos (apartado 4 del artículo 52):

-”Cuando se hayan configurado como causa de resolución, ésta se inscribirá en virtud, bien del con-

sentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular”³⁹⁸, de tal forma que la “Administración enajenante podrá interesar la práctica de anotación preventiva de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de la iniciación de procedimiento de disciplina urbanística”³⁹⁹.

-Alternativamente, “la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas”⁴⁰⁰.

Como resultado de la legislación sobre estabilidad presupuestaria de las Corporaciones, el apartado 5 del artículo 52 del TRLSRU introduce un destino singular de los ingresos y bienes del patrimonio público de suelo:⁴⁰¹

“Excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes:

- Haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores.
- Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo⁴⁰² correctamente actualizado.
- Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.
- Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución.
- Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera”⁴⁰³.

Ahora bien, en este último caso “el importe del que se disponga deberá ser repuesto por la Corporación Local, en un plazo máximo de diez años”, y “los presupuestos de los ejercicios siguientes al de adopción del Acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos corrientes, las anualidades citadas”.

5.22. Derecho de superficie.

El artículo 53.1 del TRLSRU define el derecho real de superficie como el que “atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el suelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas”, señalando, además que “también puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo”⁴⁰⁴.

El apartado 2 del mismo artículo 53 del Texto refundido obliga a que “para que el derecho de superficie quede válidamente constituido se requiere su formalización en escritura pública y la inscripción de ésta en el Registro de la Propiedad”⁴⁰⁵. En la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho de superficie, que no podrá exceder de noventa y nueve años”. Este derecho sólo puede ser constituido por el propietario del suelo, sea público o privado. Por otro lado, “el derecho de superficie puede constituirse a título oneroso o gratuito. En el primer caso, la contraprestación del superficiario podrá consistir en el pago de una suma alzada o de un canon periódico, o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unos u otros a favor del propietario del

suelo, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo pactado al constituir el derecho de superficie” (artículo 53.3 del TRLSRU).

Según el apartado 4 del artículo 53 del TRLSRU “el derecho de superficie se rige por las disposiciones de este Capítulo, por la legislación civil⁴⁰⁶ en lo no previsto por él y por el título constitutivo del derecho”.

Roca Sastre⁴⁰⁷ definió el derecho de superficie como “el derecho real de tener o mantener temporal o indefinidamente, en terreno o inmueble ajeno, una edificación o plantación en propiedad separada, obtenida mediante el derecho anejo de edificar o plantar o por medio de un acto adquisitivo de la edificación o plantación existente”. Según Lliset Borrell⁴⁰⁸ del examen del contenido del concepto descrito anteriormente se extraen varias premisas:

-Que el derecho de superficie se concibe como la existencia de dos propiedades, una sobre el suelo y otra sobre la edificación.

-Que no sólo deben comprenderse dentro del mismo el concepto de edificación, sino también el de plantación o siembra (actividades poco relevantes en la propiedad inmobiliaria urbana).

-Que no está limitado al supuesto de nueva edificación o plantación, sino que es posible el acceso al derecho a través de un acto adquisitivo.

-Que es posible su constitución por un tiempo indefinido o determinado.

El artículo 54 del TRLSRU regula la transmisión del derecho y el posible gravamen que deberá contener las limitaciones fijadas para constituirlo.

El apartado 2 del mismo artículo señala que “cuando las características de la construcción o edificación lo permitan, el superficiario podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad del consentimiento del propietario del suelo”.

Por otro lado “en la constitución del derecho de superficie se podrán incluir cláusulas y pactos relativos a derechos de tanteo, retracto y retroventa a favor del propietario del suelo”. El propietario del suelo podrá transmitir y gravar su derecho con separación del derecho del superficiario y sin necesidad de consentimiento de éste (artículo 54.4 del TRLSRU).

Por último, advertir de que “el derecho de superficie se extingue si no se edifica de conformidad con la ordenación territorial y urbanística⁴⁰⁹ en el plazo previsto en el título de constitución y, en todo caso, por el transcurso del plazo de duración del derecho” y, en este caso, “el propietario del suelo hace suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna”, aunque es posible pactar “normas sobre la liquidación del régimen del derecho de superficie”. De todas formas, “la extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración determina la de toda clase de derechos reales o personales impuestos por el superficiario”, y si “por cualquier otra causa se reunieran los derechos de propiedad del suelo y los del superficiario, las cargas que recayeren sobre uno y otro derecho continuarán gravándolos separadamente hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie” (artículo 54.5 del TRLSRU).

5.23. Régimen jurídico.

El TRLSRU recoge el régimen jurídico aplicable de forma general y en todo el Estado, a los actos de uso y transformación del suelo, asumiendo en parte, el contenido sobre estas cuestiones de la LS92.

Este régimen se desglosa, básicamente, en tres apartados, (además de la inscripción de estos actos en el Registro de la Propiedad):

-Acciones ilícitas contra la ordenación territorial y urbanística, y su posible consideración como delito tipificado en el Código Penal.

-Peticiónes, actos y acuerdos de la Administración.

-Acciones y recursos contra los actos de la Administración.

a. Ilícitos y delitos.

El artículo 55 del Texto refundido advierte que serán “nulos⁴¹⁰ de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres⁴¹¹ previstos en los instrumentos de ordenación urbanística”, de tal forma que “se procederá a la suspensión⁴¹² de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan”, y si las obras estuvieran terminadas “se procederá a su revisión de oficio⁴¹³ por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común”.

Ahora bien, el artículo 56 del TRLSRU señala que “cuando con ocasión de los expedientes administrativos que se instruyan por infracción urbanística o contra la ordenación del territorio aparezcan indicios del carácter de delito del propio hecho que motivó su incoación, el órgano competente para imponer la sanción lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos de exigencia de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores⁴¹⁴, lo que obligará a éste a abstenerse “de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado”. “La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa sin perjuicio de la adopción de medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción⁴¹⁵”.

b. Peticiónes, actos y acuerdos.

Las entidades competentes en la actividad urbanísticas “habrán de resolver las peticiones fundadas que se les dirijan⁴¹⁶ (artículo 57 del TRLSRU). Según el artículo 58 del TRLSRU las decisiones adoptadas por los “órganos autonómicos mediante subrogación se considerarán como actos del Ayuntamiento titular”, a los efectos de recursos admisibles.

Los Ayuntamientos “podrán utilizar la ejecución forzosa y la vía de apremio⁴¹⁷ para exigir el cumplimiento de sus deberes”, y estos procedimientos “se dirigirán ante todo contra los bienes de las personas que no hubieren cumplido sus obligaciones, y sólo en caso de insolvencia, frente a la asociación administrativa de propietarios”, pudiendo ejercer estas mismas facultades a solicitud de asociaciones “contra los propietarios que incumplieren los compromisos contraídos con ella” (artículo 59 del TRLSRU).

También podrá revisar de oficio sus actos en materia de urbanismo⁴¹⁸ (artículo 60 del TRLSRU).

c. Acciones y recurso contra los actos de la Administración.

Todos los actos realizados por la Administración regulados en la legislación urbanística tienen carácter jurídico-administrativo⁴¹⁹ (artículo 61 del TRLSRU), y será posible la acción pública⁴²⁰ “para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística”, que estará “motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística” (artículo 62 del Texto refundido). Los propietarios y titulares de derechos reales podrán ejercer acciones antes los tribunales ordinarios y, por supuesto, los actos en materia urbanísticas de las entidades locales y autonómicas “serán recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa”⁴²¹.

5.24. Urbanismo y Registro de la Propiedad.

En línea con la regulación que en su día estableció el artículo 307 de la LS92⁴²², el artículo 65 del TRLSRU señala los actos de naturaleza urbanística o con incidencia en el régimen del suelo que son inscribibles en el Registro de la Propiedad. Estos actos son los siguientes:

- ”Actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución de la ordenación urbanística en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas”⁴²³.
- “Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio”⁴²⁴.
- ”Incoación de expediente sobre disciplina urbanística o restauración de la legalidad urbanística, o de aquéllos que tengan por objeto el premio administrativo”⁴²⁵.
- ”Las condiciones especiales a que se sujeten los actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa”⁴²⁶.
- ”Actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico”⁴²⁷.
- ”La interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución, o de actos administrativos de intervención”⁴²⁸.
- ”Los actos administrativos y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación” de instrumentos de ordenación, ejecución o intervención⁴²⁹.
- Otros actos que en desarrollo de la actividad urbanística modifique, desde su producción o en el futuro, “el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas”⁴³⁰.

Es obligado el acceso al Registro de la Propiedad de la “incoación de expedientes de disciplina urbanística que afecten a actuaciones por virtud de las cuales se lleve a cabo la creación de nuevas fincas registrales por vía de parcelación, reparcelación en cualquiera de sus modalidades, declaración de obra nueva o constitución de régimen de propiedad horizontal”. Esta, obligación es de la Administración, y debe practicarse en forma de anotación preventiva, teniendo en cuenta que la “omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de esta anotación preventiva dará lugar a la respon-

sabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados”⁴³¹.

El apartado 3 del artículo 65 del Texto refundido señala que “inscrita la parcelación o reparcelación de fincas, la declaración de nuevas construcciones o la constitución de regímenes de propiedad horizontal, o inscritos, en su caso, los conjuntos inmobiliarios, el Registrador de la Propiedad notificará a la comunidad autónoma competente la realización de las inscripciones correspondientes, con los datos resultantes del Registro”.

El título para proceder a la inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos señalados anteriormente será la “certificación administrativa expedida por órgano urbanístico actuante”⁴³² (artículo 66 del TRLSRU). En ella se “harán constar en la forma exigida por la legislación hipotecaria las circunstancias relativas a las personas, los derechos y las fincas a que afecte el acuerdo”⁴³³.

Según el artículo 67 del TRLSRU, se harán constar en el Registro de la Propiedad mediante inscripción⁴³⁴:

- Los “actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución de la ordenación urbanística en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas”.
- ”Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio”.
- ”Los actos administrativos y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación” de instrumentos de ordenación, ejecución o intervención.
- Otros actos que en desarrollo de la actividad urbanística.

Se harán constar mediante anotación preventiva⁴³⁵:

- La “incoación de expediente sobre disciplina urbanística o restauración de la legalidad urbanística, o de aquéllos que tengan por objeto el premio administrativo”.
- ”La interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución, o de actos administrativos de intervención”.
- La “incoación de expedientes de disciplina urbanística que afecten a actuaciones por virtud de las cuales se lleve a cabo la creación de nuevas fincas registrales por vía de parcelación, reparcelación en cualquiera de sus modalidades, declaración de obra nueva o constitución de régimen de propiedad horizontal”.

Se hará constar mediante nota marginal⁴³⁶, que salvo que se establezca expresamente “tendrán vigencia indefinida, pero no producirán otro efecto que dar a conocer la situación urbanística en el momento a que se refiere el título que las originara”:

- ”Las condiciones especiales a que se sujeten los actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa”.

El artículo 68 del TRLSRU establece una regulación concreta de la inscripción en el Registro de la

Propiedad para los expediente de distribución de beneficios y cargas. Señala que “la iniciación del expediente (...) que corresponda o la afección de los terrenos comprendidos en una actuación de transformación urbanística al cumplimiento de las obligaciones inherentes (...), se harán constar en el Registro por nota al margen de la última inscripción de dominio de las fincas correspondientes”⁴³⁷. Esta nota tendrá una duración de tres años, y puede ser prorrogada por un periodo igual “a instancia del órgano o agrupación de interés urbanístico que hubiera solicitado su práctica”⁴³⁸. La inscripción de los títulos de equidistribución podrá realizarse “mediante la cancelación directa de las inscripciones y demás asientos vigentes de las fincas originarias, con referencia al folio registral de las fincas resultantes del proyecto” o “bien mediante agrupación previa de la totalidad de la superficie comprendida en la actuación de transformación urbanística y su división en todas y cada una de las fincas resultantes”.

Una vez anotado el inicio del expediente de equidistribución, se producen los siguientes efectos (artículo 68.4 del TRLSRU):

-Si el proyecto de distribución de cargas y beneficios adjudica la parcela resultante al titular registral de la finca originaria, la inscripción de aquella se practicará a favor de este titular.

-Si se da la circunstancia anterior, la inscripción se práctica a favor del titular de la finca originaria, y se cancelará, al mismo tiempo “las inscripciones de dominio o de derechos reales sobre la finca originaria que se hubieren practicado con posterioridad a la fecha de la nota”.

-”Se hará constar al margen de la inscripción o inscripciones de las fincas de resultado, la existencia de los asientos posteriores que han sido objeto de cancelación, el título que los motivó y su respectiva fecha”.

-”Para la práctica de la inscripción de la finca o fincas de resultado (parcela) a favor de los adquirentes de la finca originaria bastará la presentación del título que motivó la práctica de asientos cancelados posteriores a la nota, con la rectificación que corresponda y en la que se hagan constar las circunstancias y descripción de la finca o fincas resultantes del proyecto, así como el consentimiento para tal rectificación del titular registral y de los titulares de los derechos cancelados”.

CAPÍTULO CUARTO

Antecedentes de la ordenación del territorio y del urbanismo en Andalucía

1. La Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza (LOTA).

La Ley que ha regulado hasta la promulgación de LISTA la ordenación del territorio en Andalucía ha sido la LOTA, vigente desde el año 1994⁴³⁹. Ésta optó por la planificación física (en lugar de por una planificación integral, incluyendo la planificación económica), entendida como la implantación de un modelo territorial finalista.

La LOTA era simple en cuanto a los instrumentos de ordenación que regula, puesto que considera solamente tres (artículo 5):

-El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)⁴⁴⁰.

-El Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía⁴⁴¹.

-Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTSUB).

Además, los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (PIOT), que en ese mismo artículo se definían como “las actividades de planificación de la Junta de Andalucía incluidas en el anexo”, y que se tramitaban por lo dispuesto en la propia Ley. El artículo 6 de la LOTA especificaba que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía establecía “los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en esta Ley y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general”. El artículo 10 de la LOTA señalaba que los POTSUB⁴⁴² “establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas así como para las actividades de los particulares”. El artículo 5.2 de la LOTA determinaba que “las actividades de planificación de la Junta de Andalucía incluidas en el anexo tendrán, a efectos de esta Ley, la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio”⁴⁴³.

2. Antecedentes de una legislación urbanística propia en Andalucía.

La STC97 que declaró inconstitucionales gran parte de los artículos de la Ley 8/1990 y de la LS92, provocó en Andalucía la promulgación de la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptaron con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana. En la Exposición de Motivos de este Texto Legal quedaba claro el carácter transitorio de la Norma, que implicaba la puesta en vigor de los artículos declarados inconstitucionales de la LS92 en Andalucía, y el compromiso del legislador autonómico de promulgar una Ley Urbanística específica para Andalucía.

En este periodo vio la luz la LS98 que supuso una reestructuración clara de los principios que informaban, hasta ese momento, el ordenamiento urbanístico en materia de régimen del suelo y valoraciones. Sancionada por el Tribunal Constitucional la reforma operada por la LS98 mediante la Sentencia 164/2001, se cierra el círculo competencial a través de una definitiva conformación del binomio competencia Estado-Comunidad Autónoma en materia de régimen básico de la propiedad del suelo y legislación urbanística (teniendo en cuenta la mutua influencia de estos dos ámbitos); y la Comunidad Autónoma Andaluza legisló en materia urbanística (fue una de las últimas Autonomías en dotarse de una legislación propia en esta materia, desarrollando las competencias previstas en los artículos 148.1.3ª de la Constitución Española), promulgando la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, sobre Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), que entró en vigor en el mes de enero del 2003.

3. La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).

Como bien decía la Exposición de Motivos la LOUA, ésta “desarrolla en todos sus extremos, de acuerdo con la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía para Andalucía, las competencias que en materia de legislación urbanística tiene atribuidas nuestra Comunidad Autónoma, y establece los elementos de incardinación con la ya citada Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, con la que viene a formar el cuerpo legislativo de la planificación territorial y urbanística en Andalucía”; si bien se argumenta sobre la tardanza en legislar sobre la materia, desde el punto y hora que “en el momento de recibir Andalucía las transferencias en materia de urbanismo se estimó que el marco legislativo estatal existente era el idóneo para el ejercicio de las competencias exclusivas en esta materia”, aunque ahora “se ha ido poniendo de manifiesto la necesidad de que Andalucía cuente con una legislación que, al mismo tiempo que responda mejor a su realidad territorial, social, económica, natural y cultural, dé respuesta a las demandas sociales que se están planteando en los albores del nuevo siglo, así como que sea una legislación que mejore los instrumentos de planificación y gestión urbanística existentes, de acuerdo con la experiencia acumulada hasta la fecha”.

La LOUA se definía a sí misma como “innovadora por cuanto la experiencia aconseja la renovación de la legislación urbanística en vigor, pero se sustenta al mismo tiempo en el acervo cultural urbanístico acumulado en las etapas anteriores, que constituye nuestro principal patrimonio en esta materia”, y plantea como objetivo el “buscar las respuestas más eficaces a las demandas que hoy presenta el desarrollo de la actividad urbanística en Andalucía, en un justo equilibrio entre intereses públicos y privados”, manteniendo el principio básico “de la función pública del urbanismo”, y estableciendo los “mecanismos para fomentar la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad urbanística”.

La Exposición de Motivos señalaba los objetivos específicos de la LOUA:

- Se trataba de dotar a Andalucía de una legislación urbanística propia.
- Apostaba por la calidad de vida de los ciudadanos y ciudades a través del desarrollo sostenible.
- Apostaba por la mejora de la ciudad existente.
- Apostaba por la intervención pública en el mercado del suelo.
- Delimitaba, precisaba y definía los deberes y derechos de los propietarios de suelo dentro del marco general de la LS98⁴⁴⁴.
- Precisaba el marco competencial interadministrativo, apostando por los principios de subsidiariedad y los instrumentos de concertación, colaboración y coordinación interadministrativa.
- Apostaba por los principios de participación pública, transparencia, publicidad y concurrencia.
- Trataba de simplificar y agilizar los procesos de planificación y ejecución del planeamiento.

La Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, supuso la primera modificación parcial de la LOUA, con el fin de ajustar el contenido de alguno de sus artículos (que resultaban en la primitiva redacción imprecisos en su contenido) y de introducir medidas de

cara a potenciar la construcción de viviendas en régimen de protección pública, concretando en su Exposición Motivos, que “uno de los principales fines de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, es hacer efectivo el mandato constitucional contenido en el artículo 47 de la Constitución, en orden a garantizar el acceso a una vivienda digna. Para ello, desde el entendimiento del urbanismo como una función pública, se avanzó en los mecanismos de intervención pública en el mercado del suelo, mediante la regulación de diversos instrumentos a fin de facilitar la disponibilidad de suelo para las políticas públicas de vivienda y de agilizar los procesos de transformación del suelo”.

Los principios descritos en la Exposición de Motivos de la LOUA se desarrollaban en los 226⁴⁴⁵ artículos de la Ley, organizados en ocho Títulos (Preliminar y siete más), quince disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición final y una derogatoria, además de su justificación general contenida en la Exposición de Motivos⁴⁴⁶.

En algunos casos, la sistemática de la LOUA es confusa si se tiene en cuenta la tradicional ordenación de fases de la actividad urbanística, contenida en la legislación urbanística desde la vigencia de la primera Ley (LS56). Esta sistemática hace, por ejemplo, que aspectos propios de la ejecución, sean tratados en los apartados de régimen jurídico; o que las acciones de intervención en la edificación, sean recogidas en Títulos independientes de un bloque general, etc..

❖ **Cuadro/Gráfico 10.** Organización de la LOUA en la página 539..

Conviene reseñar algunas cuestiones básicas que fundamentaban el contenido de la LOUA.

La Exposición de Motivos de la LOUA, al referirse a los contenidos de su Título Preliminar, afirmaba que “contiene las disposiciones generales, donde se define el objeto de la Ley y de la actividad urbanística, así como se precisan los fines específicos de la misma. La cooperación interadministrativa, el fomento a la iniciativa privada y la participación ciudadana figuran como criterios rectores de esta norma. La definición de la actividad urbanística como función pública y la identificación de los fines de la misma constituyen, asimismo, el marco de referencia general de toda la Ley”. En este sentido, el artículo 1 de la LOUA definió el objeto de la Ley que consistía en “la regulación de la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. El artículo 2 explicaba el alcance de la actividad urbanística, conceptuándola como una “función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno”, todo ello, dentro del marco de la ordenación territorial.

El mismo artículo 2 describía las potestades urbanísticas que se debían ejercer para el desarrollo de la actividad urbanística, y que respondían a los siguientes apartados: “a) Formulación y aprobación de los instrumentos de la ordenación urbanística. b) Intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico del suelo. c) Determinación de la forma de gestión de la actividad administrativa de ejecución. d) Ejecución del planeamiento de ordenación urbanística y, en su caso, la dirección, inspección y control de dicha ejecución. e) Intervención en el mercado del suelo. f) Policía del uso del suelo y de la edificación y protección de la legalidad urbanística. g) Sanción de las infracciones urbanísticas. h) Cualesquiera otras que sean necesarias para la efectividad de los fines de la actividad urbanística”.

El artículo 3 de la LOUA concretaba los fines específicos de la actividad urbanística, determinando los de carácter general según la siguiente relación: “a) Conseguir un desarrollo sostenible y cohe-

sionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía. b) Vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales. c) Subordinar los usos del suelo y de las construcciones, edificaciones e instalaciones, sea cual fuere su titularidad, al interés general definido por esta Ley y, en su virtud, por la ordenación urbanística. d) Delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, usos y formas de aprovechamiento, conforme a su función social y utilidad pública. e) Garantizar la disponibilidad de suelo para usos urbanísticos, la adecuada dotación y equipamiento urbanos y el acceso a una vivienda digna a todos los residentes en Andalucía, evitando la especulación del suelo. f) Garantizar una justa distribución de beneficios y cargas entre quienes intervengan en la actividad transformadora y edificatoria del suelo. g) Asegurar y articular la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías que se generen por la acción urbanística”. Concretando los referentes a la ordenación urbanística, en: “a) La organización racional y conforme al interés general de la ocupación y los usos del suelo, mediante su clasificación y calificación. b) La determinación, reserva, afectación y protección del suelo dotacional, entendiéndose por éste el que deba servir de soporte a los servicios públicos y usos colectivos, es decir, las infraestructuras, parques, jardines, espacios públicos, dotaciones y equipamientos públicos, cualquiera que sea su uso. c) El cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación de las construcciones y edificaciones existentes. d) La fijación de las condiciones de ejecución y, en su caso, de la programación de las actividades de urbanización y edificación. e) La formalización de una política de intervención en el mercado del suelo, especialmente mediante la constitución de patrimonios públicos de suelo, así como el fomento de la construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. f) La protección del patrimonio histórico y del urbanístico, arquitectónico y cultural. g) La protección y adecuada utilización del litoral. h) La incorporación de objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad biológica, y asegurar la protección y mejora del paisaje”.

El resto de los artículos del Título Preliminar se referían a la “cooperación y colaboración interadministrativa” (artículo 4), a la “gestión de la actividad urbanística e iniciativa privada” (artículo 5), donde se hacía una expresa declaración sobre el deber que tiene la Administración de facilitar promover la iniciativa privada, o la “participación ciudadana” (artículo 6).

3.1. Esquema de la LOUA.

Las disposiciones de carácter general apuntaban al siguiente esquema, básico para la regulación de la actividad urbanística, según las fases clásicas en que se desarrolla la misma.

-Planificación urbanística (Título I LOUA).

-Ejecución urbanística (Títulos IV y V LOUA).

-Intervención en la edificación y usos del suelo (Títulos VII y VIII LOUA).

-Intervención en el mercado del suelo (Título III LOUA).

-Además hay que tener en cuenta el contenido del régimen de derechos y obligaciones (régimen urbanístico) de la propiedad y la promoción urbanística, según las previsiones del TRLSRU (“situaciones básicas” y “proceso”) y de la LOUA (clases de suelo y categorías).

a. El esquema de instrumentos de planificación urbanística regulados en la LOUA era el siguiente.

- Planeamiento general (artículo 7.1.a LOUA):
 - Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU).
 - Plan de Ordenación Intermunicipal (POI).
 - Plan de Sectorización (PS).
- Planeamiento de desarrollo (artículo 7.1.b LOUA):
 - Plan Parcial de Ordenación (PPO).
 - Planes Especiales (PE).
 - Estudio de Detalle (ED).
- Catálogos (artículo 7.1.c LOUA) (CT).
- Restantes instrumentos de la ordenación urbanística.
- Normativas Directoras de la Ordenación Urbanística (ND).
- Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización (OME) y (OMU).

b. Fase de ejecución urbanística. Referente a la transformación física y jurídica de la realidad para adaptarla al planeamiento.

- Con carácter general, la transformación jurídica de la realidad en un proceso de ejecución urbanística se verificaba a través de la reparcelación (RP).
- La transformación física en el proceso de ejecución urbanística se materializaba a través de los proyectos y obras de urbanización (integral u ordinaria). Proyecto de Urbanización (PU) o Proyecto de Obras Ordinarias (POO).
- Las formas de ejecución urbanística podían ser:
 - Sistemáticas, dentro de ámbitos denominados unidades de ejecución, a través de las que se resolvía de forma integrada las operaciones de transformación física y jurídica mediante un sistema de actuación. Los sistemas de actuación podían ser privados (compensación) y públicos (cooperación y expropiación).
 - La solución de problemas específicos de ejecución relacionados con operaciones puntuales de urbanización, de obtención de suelo dotacional, o de distribución de aprovechamiento urbanístico, se materializaban a través de formas asistemáticas de ejecución.
 - Dentro de la fase de ejecución urbanística se regulaban las reacciones ante el incumplimiento de deberes urbanísticos. La reacción general propuesta por la LOUA en el supuesto de no edificación

o no conservación de la edificación dentro de plazo consistía en la sustitución del edificador o la expropiación.

c. En relación con la intervención en la edificación y usos del suelo (del suelo y subsuelo), abarcaba, por un lado, las actividades de autorización para la edificación de usos y actividades en las condiciones previstas por el planeamiento (licencias y, en todo caso, ordenes de ejecución, abriendo recientemente la posibilidad a la habilitación mediante comunicación), y por otro el control sobre la implantación de usos y actividades, prohibiendo los que no se ajustan a las determinaciones del planeamiento y la legislación urbanística, hasta la última reacción posible a través de la correspondiente actividad disciplinaria: protección de la legalidad urbanística mediante la actividad de inspección, proceso para la protección de la legalidad urbanística (restablecimiento del orden jurídico o la reposición de la realidad física alterada) y, finalmente, la acción sancionadora frente a la infracción.

d. La legislación urbanística regulaba mecanismos de intervención administrativa en el mercado del suelo, con el fin de posibilitar la acción de la Administración pública en la formación del precio del suelo y el producto final de la acción urbanística (la construcción de usos residenciales y otros de interés público). Los mecanismos regulados por la LOUA eran tres:

- La formación y gestión de PPS.
- La delimitación de ámbitos y el ejercicio de los derechos de adquisición preferente de tanteo y retracto.
- La utilización del derecho de superficie.

e. Régimen jurídico del suelo. La legislación de régimen del suelo y urbanística con carácter general, y el planeamiento general para cada municipio, establecía el contenido de los derechos y obligaciones de la propiedad del suelo a través de la definición de “situaciones básicas del suelo” y los “procesos” a los que se pueden ver sometidas esas situaciones (TRLRUR), y la clasificación y calificación del mismo (LOUA), técnicas mediante las cuales se concretaba el contenido normal del derecho de propiedad (materialización del aprovechamiento subjetivo una vez cumplidas las obligaciones urbanísticas). En este bloque la LOUA incluía la regulación del régimen de parcelaciones, y algunos mecanismos de ejecución asistemática como las “transferencias de aprovechamiento” (artículo 62), las “reservas de aprovechamiento” (artículo 63) y las “compensaciones monetarias sustitutivas” (artículo 64).

3.2. Modificaciones de la LOUA.

La LOUA se ha visto modificada, de forma importante, por los siguientes Texto legales y resoluciones judiciales:

- Ley 18/2003, 29 diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.
- Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.
- Ley 11/2010, 3 diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad.

- Ley 13/2011, 23 diciembre, del Turismo de Andalucía.
- Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.
- Ley 1/2013, 29 enero, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía y se establecen otras medidas urgentes en el ámbito.
- Ley 3/2014, 1 octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.
- STC 154/2015, de 9 de julio, sobre Ley Andaluza 13/2005.
- Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.
- Decreto-Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía (DLA3/2019).
- Decreto-Ley 4/2019, 10 diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que se modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.
- Decreto-Ley 12/2020, de 11 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes y extraordinarias relativas a la seguridad en las playas, medidas administrativas en el ámbito educativo, y otras medidas complementarias ante la situación generada por el coronavirus; y
- Decreto Ley 15/2020, de 9 de junio, por el que con carácter extraordinario y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus).

3.3. Reglamentos de aplicación en desarrollo de la LOUA.

- En Andalucía han seguido vigentes los siguientes Reglamentos estatales relacionados con la actividad urbanística:
- Real decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Disciplina Urba-

nística (RDU), en los artículos no derogados por el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDUA, artículos 10, 11, y 18 a 28).

-Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico (RPU).

-Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU).

-En desarrollo de la LOUA, se han aprobado los siguientes Reglamentos:

-Decreto 150/2003, de 10 de junio, por el que se determinan los municipios con relevancia territorial, a efectos de lo previsto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

-Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y se crea el Registro Autonómico.

-Decreto 85/2004, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones en Andalucía.

-Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía.

-Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, referentes al del procedimiento de urgencia para la tramitación, ejecución y gestión de instrumentos de planeamiento en lo relativo a reservas de terrenos con destino a viviendas protegidas.

-Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDUA).

-Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

-Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

-Decreto 164/2018, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y funcionamiento de las comisiones Provinciales de Valoraciones.

CAPÍTULO QUINTO

La Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA)

1. Antecedentes “no nacidos”: El borrador de Ley para el Urbanismo Sostenible de Andalucía (LUSA). Propuesta general de la LUSA.

Un intento reciente de modificación de la legislación urbanística en Andalucía, sin afectar a la regulación de la ordenación territorial, lo han constituido varios borradores de la Ley sobre la Actividad Urbanística Sostenible de Andalucía (LUSA) cuyo último texto de anteproyecto conocido data del mayo del 2018 (en el borrador de noviembre del 2017 se denominaba Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía), y que pretendía ser la revisión de la LOUA. Este anteproyecto no siguió su tramitación por la interrupción que supuso el cambio de Gobierno en la Comunidad Autónoma, como resultado de las elecciones celebradas en diciembre del 2018.

La Exposición de Motivos de la LUSA justificaba la necesidad de su promulgación, partiendo de las vicisitudes sufridas por la LOUA, durante su vigencia. Así señalaba que la LOUA “ha sido objeto durante sus más de quince años de vigencia de sucesivas modificaciones que han ido adaptando parcialmente su contenido a las nuevas necesidades”, pero también “se ha visto afectado por el desarrollo normativo en otros campos que (...), afectan a la actividad urbanística, destacando la legislación básica de suelo y rehabilitación urbana⁴⁴⁷ y el nuevo marco sobre procedimiento administrativo⁴⁴⁸, transparencia⁴⁴⁹, evaluación ambiental⁴⁵⁰ y vivienda⁴⁵¹”. También incidía la Exposición de Motivos en que “la crisis económica de los últimos años pone de relieve la necesidad de adoptar fórmulas de planificación y gestión (...) capaces de adaptarse a los cambios de la sociedad y a las nuevas necesidades de desarrollo económico”, y siempre desde principios de “sostenibilidad desde una perspectiva territorial, ambiental, social y económica”.

La LUSA pretendía dar cumplimiento a una serie de requerimientos que exigen una “simplificación de la normativa urbanística” sustentada, generalmente, en una gran complejidad técnica. Pretendía la unificación necesaria de “diferentes textos normativos” que afectan, directamente, a la actividad urbanística. Además, tenía el objetivo de una adecuación efectiva “a las leyes sobrevenidas que afectan a su contenido”.

Partiendo de este esquema la Ley desarrollaba “las competencias que en materia de legislación urbanística tiene atribuidas la Comunidad Autónoma” Andaluza, siempre dentro del marco de la LOTA con la que formaría “el cuerpo legislativo de planificación territorial y urbanística” en la Comunidad.

Los objetivos de la LUSA se organizaban en base a los principios y condiciones señalados:

-”Simplificar los instrumentos de planeamiento urbanístico y su proceso de tramitación y aprobación, así como las distintas actuaciones que puedan emprenderse en su desarrollo y ejecución”.

-”Configurar una norma simple, actualizada, sistematizada y coherente con la normativa sectorial, que permita la agilización del proceso de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y la implantación de actividades económicas”.

-La incorporación al proceso de urbanístico de la “perspectiva de sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica”.

Estos objetivos estaban centrados en evitar la situación de “dispersión y complejidad normativa que se ha venido generando en torno a la actividad urbanística”, haciendo que el Texto fuera de “fácil entendimiento y transparente sin abandonar la rigurosidad que exige” la materia que regula. En esa línea la Exposición de Motivos de la LUSA señalaba que “en la actualidad la sociedad ha encontrado

seguridad en la simplificación, es más, el exceso de controles innecesarios se identifica con trabas, y se han convertido en sinónimo de inseguridad jurídica⁴⁵².

Para conseguir estos objetivos de simplificación, en coherencia con la normativa sectorial y de incorporación plena de los principios de sostenibilidad, la Ley proponía un nuevo esquema de planificación urbanística, en busca de la “claridad y sencillez de su tramitación”; así como formas para facilitar su desarrollo, girando el sistema alrededor de dos figuras centrales: el Plan de Ordenación Estructural y el Plan de Ordenación Urbana. No obstante, como es tradicional, este sistema básico de planeamiento, se veía completado por planes de desarrollo, entre los que introducía la figura novedosa del Estudio de Ordenación (EO), como instrumento concreto con el que “dar respuesta a las nuevas necesidades que se planteen en suelo urbano consolidado” de exigencia de una acción ágil y rápida, en el marco del planeamiento general.

El régimen urbanístico del suelo, completando las bases reguladas en el TRLSRU, se seguía articulando a través de la técnica urbanística de la clasificación, y dentro de la misma, sus posibles categorías y “situaciones” (acorde con los conceptos contenidos en la legislación Estatal). Por eso la LUSA regulaba las condiciones de tres clases de suelo: el urbano, el urbanizable y el rústico (cambiando la denominación clásica y de la LOUA del suelo no urbanizable). Ahora bien, las condiciones en relación con los derechos y deberes de los agentes que podían intervenir en la actividad urbanística, según la clase y categoría de suelo, se hacía depender, en coherencia con el TRLSRU, del “proceso”, al que puede estar sometido el suelo en las distintas formas de desarrollo que puede adoptar.

En cuanto a la gestión y ejecución urbanística, según la Exposición de Motivos de la LUSA, la “ley defiende con firmeza la dimensión social del urbanismo, superando la visión que de la iniciativa privada en el planeamiento y la gestión urbanística se concebía hasta ahora”, y, en consecuencia, ésta admitía “la iniciativa privada en el marco de la libertad de empresa”, como no podía ser menos a tenor de la exigencia Constitucional⁴⁵³; ahora bien, “la tutela pública de la actividad exige que esa iniciativa sea posible desde el punto de vista de la viabilidad técnica y financiera”, entroncadas con el principio de sostenibilidad, lo que implicaba la “solventía económica y financiera” del agente privado impulsor de la actividad y, lógicamente, la necesidad de “contar con la disponibilidad de los recursos necesarios para llevarla a efecto”.

El borrador de Ley tenía como objetivo prioritario en toda su regulación la “sostenibilidad en la actividad urbanística” y, además dejaba claro que las “ciudades constituyen el espacio donde se generan los mayores problemas ambientales”. De ahí la referencia expresa sobre esta cuestión a las directrices europeas y mundiales que informaban su contenido. Así señalaba su Exposición de Motivos que “con la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles y la Declaración de Toledo promulgadas en el 2007 y en el 2010⁴⁵⁴ en el seno de la Unión Europea, o la nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas de 2016 sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles⁴⁵⁵, los organismos internacionales han puesto en el centro del debate la necesidad de un desarrollo urbano sostenible y que concentre sus esfuerzos en la ciudad consolidada”.

La Ciudad consolidada es el centro de las previsiones de la actividad urbanística reguladas por el borrador de la LUSA. Definía su “modelo”. Todo “en coherencia con los principios establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía⁴⁵⁶ y la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana⁴⁵⁷”, apostando, claramente, por la “ciudad compacta y diversificada”. En esta línea, el borrador de Ley señalaba que “se permite la clasificación de nuevos suelos sólo en casos justificados, manteniendo colindancias con los núcleos urbanos existentes y una vez descartadas todas las posibilidades de absorber ese crecimiento en la ciudad consolidada”.

La apuesta por el uso racional y sostenible del suelo, concebido como bien escaso y no renovable, convertía al suelo rústico en “protagonista” de las previsiones de la Ley, determinado una graduación en su protección en función de sus valores naturales, sus posibilidades de riesgo o su necesidad de protección por el carácter de dominio público que ostenta.

La Exposición de Motivos de la LUSA advertía de que “uno de los principales retos del urbanismo sostenible” es el de “transformar el espacio público urbano en lugares confortables y habitables, con una vinculación de la escala urbana con la escala humana, completada con una adecuada dotación de equipamientos”. Teniendo en cuenta que en esta adecuada dotación del “espacio público urbano” jugaba un papel básico los “espacios verdes”, “por su capacidad de regulación climática, de sumidero de carbono y de fijación de partículas contaminantes”, además de por “su contribución a la biodiversidad de las áreas urbanas”.

El objeto específico de la LUSA estaba regulado en su artículo 1:

“La presente Ley tiene por objeto la regulación de la actividad urbanística⁴⁵⁸ y el régimen de utilización del suelo en la comunidad Autónoma de Andalucía, incluidos el suelo y el subsuelo, para su aprovechamiento racional y sostenible⁴⁵⁹, de acuerdo con su función social⁴⁶⁰ y conforme al interés general⁴⁶¹”.

El borrador de la LUSA se estructuraba en cinco Títulos (incluido el Preliminar), desarrollados en ciento setenta y seis artículos; dieciséis disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, una disposición final y un Anexo de definiciones⁴⁶².

❖ **Cuadro/Gráfico 11.** Esquema de la estructura del borrador de la LUSA en la página 540..

2. Recorrido hasta su promulgación de la LISTA. Justificación.

El primer borrador de la LISTA (Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía) data de mayo del 2020. Sometido el Anteproyecto a los trámites de consulta, audiencia e información pública preceptiva⁴⁶³, contó con Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía de fecha 8 de abril del 2021⁴⁶⁴. Fue aprobado como Proyecto de Ley por el Consejo de Gobierno el 20 de abril del 2021; con entrada en la Cámara el mismo mes de abril (publicado en el BOPA el 29 de abril del 2021). Tuvo una enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Adelante Andalucía, lo que provocó la retirada del Texto aprobado el 20 de abril (sesión del Parlamento del 26 de abril) debido a la abstención del Grupo Vox en relación con la enmienda a la totalidad. El 21 de julio se inicia de nuevo la tramitación del Proyecto, está vez con el rechazo de la enmienda a la totalidad por parte de los grupos que apoyan al Gobierno (PP y Cs) además de Vox, y la abstención del PSOE.

El debate sobre el Texto de prolonga durante los meses de siguientes presentándose el Dictamen de la Comisión de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio del Parlamento Andaluz el 15 de noviembre, aprobándose por el Pleno del Parlamento el 25 de noviembre del 2021 (publicación en el BOJA número 233 de fecha 3 de diciembre del 2021).

Una nota fundamental del Texto aprobado definitivamente, en relación con la legislación anterior y con los borradores que iniciaron la tramitación en su día (LUSA), es la integración en un sólo Texto de las determinaciones de ordenación territorial y urbanística, asumiendo en una única Ley la regulación que antes desarrollaban la LOTA y la LOUA de forma separada. Este marco integrador ya ha sido ensayado en otras Comunidades Autónomas⁴⁶⁵, que han entendido que el objeto de ambas ordenaciones tienen como base única el territorio⁴⁶⁶, y que el matiz que separa las diversa regulación es la amplitud del espacio que abarca, así como el nivel de mayor o menor concreción en la asunción de determinaciones.

La Exposición de Motivos de la LISTA parte de una justificación de su necesidad parecida a la que explicaba el borrador de la LUSA. Así, señala que “transcurridos más de 18 años desde su aprobación (LOUA), y tras quince modificaciones que han ido ajustando la norma primitiva a los cambios sociales, tecnológicos, económicos y de desarrollo sostenible acaecidos desde entonces, existe un consenso general sobre la necesidad de elaborar una nueva normativa en materia de suelo, basada en un modelo urbanístico que permita resolver de forma adecuada los problemas de la ciudad del siglo XXI y que se adapte a la diversidad de los municipios que componen el territorio andaluz”. Para la LISTA, es necesario incorporar cambios sustanciales en la legislación con un enfoque positivo y realista del modelo de ordenación territorial y urbanística, flexibilizándolo y “estableciendo unas reglas adaptadas a la realidad actual, claras, sencillas, fáciles de entender y de aplicar”, sin que esto suponga desregularización de la actividad.

La reflexión sobre los resultados en la evolución generada por los niveles de ordenación que inciden sobre el ámbito físico del territorio (la dualidad ordenación territorial-urbanística), por la aplicación durante su periodo de vigencia de la LOTA y la LOUA, lleva al legislador a la conclusión de que “la falta de conexión entre los instrumentos de ordenación territorial y los urbanísticos, por no adaptar estos a las normas y directrices territoriales, unido a la ausencia de instrumentos de ordenación territorial en parte del territorio andaluz, que ha exigido la pervivencia de las antiguas Normas Provinciales y los desfasados Planes Especiales de Protección del Medio Físico⁴⁶⁷”, han dado “lugar a contradicciones normativas y a desequilibrios territoriales que impiden generar oportunidades o comprometer inversiones”.

La LISTA señala que la regulación de la ordenación territorial y urbanística se ha visto afectada en la últimos años por un gran desarrollo normativo que tiene una singular incidencia en esta actividad, lo que hace necesario “la adecuada incorporación de esas regulaciones y la obligada coordinación con las políticas sectoriales” que obliga a la “reproducción de determinados preceptos de la legislación del Estado a efectos de aportar mayor seguridad jurídica”.

La Ley hace hincapié en lo determinante que ha sido la crisis económica generada a partir del año 2008, acentuada de forma muy alarmante por la pandemia que ha irrumpido en el 2020, circunstancias que han puesto de “relieve la necesidad de adoptar fórmulas de planificación y gestión de nuestras ciudades capaces de adaptarse con flexibilidad a los cambios y a las nuevas necesidades sociales y de desarrollo económico. Todo ello basado en la búsqueda de la calidad de vida de los ciudadanos y en el paradigma de la sostenibilidad desde una perspectiva social, ambiental y económica”.

La dispersión de las normas que inciden en el desarrollo y sostenibilidad del territorio y la Ciudad, y las dificultades generadas por las situaciones excepcionales vividas en los últimos tiempos obligan a la concreción de un “marco jurídico estable” en este campo, “que ofrezca mayor seguridad jurídica a los operadores y sea más sencillo y ajustado a la legislación sobrevenida”.

Para la Ley es imprescindible el “correcto encaje de la ordenación urbanística dentro del marco general de la ordenación territorial”, y por tanto no se debe “mantener por más tiempo dos modelos de ordenación tan diferenciados. Por una parte, el de la legislación urbanística, cuyas carencias para adaptarse a las nuevas necesidades son evidentes y, por otra, el de la legislación territorial, tan general y abstracta que pocas de las propuestas que contienen los planes territoriales -como las áreas de oportunidad de los planes de ámbito subregional⁴⁶⁸- han llegado a desarrollarse y ejecutarse”.

Según su Exposición de Motivos, el Texto legal “debe partir, ineludiblemente, de la existencia de un bloque normativo constitucional compuesto por los artículos 45 a 47 de la Constitución Española que condicionan directamente la acción pública en materia de suelo y vivienda que, con el objetivo de garantizar la calidad de vida de la ciudadanía, contribuya a asegurar el derecho a una vivienda digna sobre la base de un uso racional de los recursos naturales, como el suelo, y de los recursos culturales, como el patrimonio urbano y el arquitectónico” y, además, “debe fundamentarse en el concepto de sostenibilidad como modelo territorial y urbanístico e incorporar en su regulación las orientaciones del Convenio Europeo del Paisaje que fueron asumidas por la Comunidad Autónoma en la Estrategia de Paisaje de Andalucía aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de marzo de 2012⁴⁶⁹”.

La LISTA se promulga por parte de la CA, de acuerdo con del reparto de competencias establecido en el CE (artículo 148.1.3) y en base a las previsiones del EAA (artículo 56) que desarrolla las competencia de planificación de la Comunidad en materia de legislación territorial, urbanística y de ordenación del litoral.

3. Objetivos de la LISTA enunciados en su exposición de motivos.

Una cuestión básica y central que plantea la LISTA es la integración en una sola Ley de la regulación de la ordenación territorial (que incluye la ordenación del litoral) y la urbanística. En este sentido propone “un modelo que rompa con el rigor formalista de la legislación actual para abordar los retos que tienen hoy las ciudades y el territorio con el objetivo final de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía”. La necesidad de integración que implica “reforzar el carácter transversal” de la misma, con la pretensión de “dotar a las políticas sectoriales que intervienen en el territorio de una estrategia común y coherente para el desarrollo de Andalucía y a la planificación urbanística de un soporte basado en la ordenación de los intereses de alcance supralocal”, y a tal fin de asegurar la “cohesión económica y social del territorio y la sostenibilidad ambiental”.

En este contexto integrador de las acciones a nivel territorial y local, la Ley trata de flexibilizar el “marco de actuación del planificador urbanístico municipal, sin limitar su capacidad para ordenar su propio ámbito territorial”.

Critica la Exposición de Motivos de la LISTA que el modelo existente en el momento de su promulgación, basado en la LOTA y en la LOUA mantiene las bases tradicionales contenidas en la LS76, que se caracterizaba por “una rígida estructura jerárquica de planes y de instrumentos” de desarrollo, ordenando un sistema que no se adapta a los “cambios sociales y económicos con la misma velocidad en la que estos se producen en las ciudades” andaluzas en el momento actual. Por eso, la Ley define el modelo anterior como “determinista y rígido”, y señala consecuencias negativas derivadas del mismo: “la problemática derivada de la frecuente anulación de los Planes Generales por sentencias de los Tribunales, con las consecuencias que ello tiene sobre el planeamiento de desarrollo. El concepto de Plan General como norma rígida que determina todo el planeamiento de desarrollo es la causa última de ese problema”⁴⁷⁰. En consecuencia, para el Texto legal “los problemas y demandas de la ciudad del siglo XXI deben ser abordados con nuevas soluciones que requieren de un cambio en el sistema de planes territoriales y urbanísticos”.

Teniendo en cuenta la necesidad de la integración del sistema de ordenación territorial y urbanística, y la exigencia de abandono del esquema rígido de instrumentos de ordenación (piramidal y de vinculación en “cascada” de tal forma que la planificación situada en el vértice condiciona todo el desarrollo del sistema), la LISTA se propone alcanzar los siguientes objetivos:

-Cumplimiento prioritario del principio de sostenibilidad en la ordenación territorial y en la actividad urbanística. En este sentido “la irradiación de lo ambiental en el territorio y el urbanismo, incorporando de forma clara la perspectiva de sostenibilidad social, ambiental y económica”⁴⁷¹, cobrando una importancia especial la incorporación en los instrumentos de ordenación medidas contra el cambio climático⁴⁷².

-La LISTA trata de configurarse como una norma sencilla, actualizada, sistematizada y coherente con la normativa sectorial que permita la agilización del proceso de tramitación y la aprobación de los instrumentos de ordenación, facilitando así implantación de actividades económicas. El propósito de la Ley es el de acotar los plazos de tramitación, sin menoscabar el control necesario en estas actividades por parte de la Administración, favoreciendo el principio de seguridad jurídica⁴⁷³. Vinculado a este objetivo se plantea el necesario aligeramiento y simplificación de legislación sobre ordenación territorial y urbanística, lo que “exige una adecuada planificación del desarrollo reglamentario que contenga la regulación propia de su rango normativo en el marco de las determinaciones y principios generales” regulados por la Ley⁴⁷⁴.

-La Ley trata de mejorar el contenido y el alcance de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial intentando materializar herramientas prácticas, realistas, ejecutables, evitando los de contenido puramente teórico. La LISTA afirma que la “ordenación territorial adolecen de exceso de determinaciones negativas y sus propuestas rara vez se ejecutan”. Con el fin de alcanzar el objetivo de mejora del contenido “se incorporan los planes coordinados para el desarrollo y la gestión de las actuaciones territoriales propuestas por los instrumentos de ordenación territorial y los mecanismos para su ejecución directa, aplicándose cuando fuere necesario los mecanismos de gestión urbanística”⁴⁷⁵.

-El Texto legal simplifica los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, asumiendo los objetivos de las Agendas Urbanas⁴⁷⁶, y previendo la mejora de “instrumentos de intervención y gobernanza”, lo que implica la concreción de un marco “normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore también la gestión”⁴⁷⁷. La Ley apuesta por la simplificación como elemento de refuerzo de la seguridad jurídica. En este sentido señala que el exceso de controles redundante, precisamente, en la inseguridad⁴⁷⁸.

-Se tiene muy presente el carácter de función pública de la ordenación del territorio y el urbanismo. En este sentido “corresponde a las Administraciones Públicas la dirección y control de la gestión y desarrollo de la ordenación territorial y urbanística, conforme al interés general y en base a la ponderación de los bienes jurídicos afectados que la Constitución protege”. No obstante, según la LISTA “el principio del desarrollo sostenible exige incorporar la gobernanza en las decisiones públicas, es decir, la colaboración y la coordinación de todas las Administraciones Públicas y la participación de todos los sectores económicos, profesionales y sociales en el proceso de toma de decisiones y en su ejecución”⁴⁷⁹.

-La Ley asume puesta en valor del urbanismo de obra pública⁴⁸⁰, que “exige un importante esfuerzo legislativo para garantizar el derecho subjetivo a la propiedad privada en un marco donde la iniciativa privada empresarial debe cobrar un nuevo y marcado protagonismo”. Según señala la Exposición de Motivos de la Ley “hablar de colaboración público-privada en este contexto es hacer patente, también, una necesidad de nuestro tiempo. Potenciar esta colaboración se convierte en otra de las líneas estratégicas de la ley”; y en este sentido las obligaciones de control y la correspondiente responsabilidad de las Administraciones Públicas “no debe estar reñida con el importante papel que debe desempeñar la iniciativa privada, especialmente la de carácter empresarial, en la gestión y ejecución de los planes, así como el de las entidades colaboradoras y los colegios profesionales”⁴⁸¹.

-Como ha sido tradicional en la regulación de la actividad urbanística cobra especial relevancia la equidistribución de cargas y beneficios⁴⁸². Ahora bien, según la propia LISTA “es necesario aclarar y acotar la técnica del aprovechamiento medio”⁴⁸³ pues, tal y como se ha venido aplicando en las últimas décadas, la perspectiva meramente económica que interioriza dicha técnica ha terminado por imponerse sobre lo que debe ser el verdadero objetivo de la planificación: la mejora de nuestras ciudades, nuestros pueblos y nuestros territorios”.

-Para el Texto legal el actual reparto competencial tampoco es el idóneo. Por tanto “no puede demorarse el reconocimiento pleno de las competencias locales en el planeamiento urbanístico”⁴⁸⁴, si bien “dichas competencias tienen su límite en los intereses supralocales, sobre los cuales la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas”⁴⁸⁵. En referencia a la competencia de la Administración local, la Ley tiene en cuenta las características del municipio y “como novedad, se incorpora el Plan Básico de Ordenación Municipal para aquellos municipios que, por su población o por sus condiciones específicas, no requieran de un desarrollo urbanístico complejo”⁴⁸⁶.

-El concepto de “derecho a la ciudad”⁴⁸⁷ se perfila en la LISTA como uno de los retos principales del urbanismo sostenible. En la configuración de este derecho adquiere relevancia especial el “espacio público urbano”⁴⁸⁸, que debe ser accesible y estar limitado al vehículo privado, de tal forma que se “debe promover la continuidad de los espacios libres urbanos y sus zonas verdes, el del entorno periurbano y rural, creando corredores ecológicos que favorezcan su interconexión y accesibilidad y que contribuyan al mantenimiento de la biodiversidad”. En relación con el “espacio público” la LISTA reflexiona sobre la configuración de los “espacios verdes”⁴⁸⁹ que desempeñan un “papel primordial en la consecución de pueblos y ciudades habitables. Por una parte, por su capacidad de regulación climática, de sumidero de carbono y de fijación de partículas contaminantes. Por otra, por su contribución a la biodiversidad de las áreas urbanas. Y, de manera indiscutible, por su función social como espacios de calidad para el esparcimiento, las relaciones humanas y la práctica deportiva al aire libre, favoreciendo la mejora de la salud”. Dentro del “derecho a la ciudad”, “la salud y el bienestar de la población forman parte de los objetivos de la ordenación territorial y urbanística, dando respuesta a las demandas de mejora de las condiciones de vida de las personas”.

-La Ley responde a los principios de buena regulación⁴⁹⁰.

-La LISTA asume que la gobernanza tiene un marcado carácter integrador, y por tanto asume la “Dimensión sobre Gobernanza de la Agenda Urbana Andaluza”⁴⁹¹.

4. Estructura de la LISTA. Comparación con la estructura de la LOUA,

La ley se estructura en ocho títulos (con ciento setenta y dos artículos), además de un título preliminar, nueve disposiciones adicionales, ocho transitorias, una derogatoria y seis disposiciones finales⁴⁹².

❖ *Cuadro/Gráfico 12. Estructura de la LISTA en la página 542.*

5. El encaje de la LISTA con el TRLSRU.

❖ *Cuadro/Gráfico 13. Encaje de la LISTA con el TRLSRU en la página 550.*

Como se señala más adelante (artículos 12 y siguientes) la LISTA sólo considera dos clases de suelo: el suelo urbano y el rústico, que se identifican con las situaciones básicas reguladas en el TRLSRU con la denominación de “urbanizado” y “rural”⁴⁹³. Sobre estas situaciones del suelo se pueden plantear actuaciones de “transformación” y “edificatorias”⁴⁹⁴, que la LISTA denomina como actuaciones de “nueva urbanización” sobre suelo rústico (artículos 31 y 32); y como “actuaciones de mejora urbana” (artículos 27 y 28) o “actuaciones de reforma interior” (artículos 29 y 30) en suelo urbano. Lógicamente, en cualquier clase de suelo son posibles las actuaciones “edificatorias”, si es que la ordenación urbanística lo permite.

Por tanto, la LISTA identifica su régimen urbanístico (estos es la regulación de clases de suelo, y operaciones de “transformación” sobre las mismas, describiendo posibilidades de utilización y derechos y deberes de la promoción vinculados con dichas operaciones), con la regulación del TRLSRU.

Con este traslado claro del esquema de la legislación básica estatal a la urbanística autonómica, la LISTA prescinde de la clasificación del suelo urbanizable y de la categoría del suelo urbano no consolidado, y esto ya que, realmente, no es necesario establecer esta clase y categoría, al definir en qué supuestos operan y en qué condiciones sobre las clases básicas (suelo urbano y rústico, o lo que es lo mismo, las situaciones básicas) las operaciones de “transformación”, teniendo en cuenta que éstas pueden estar señaladas por la planificación urbanísticas, o pueden concretarse posteriormente, en función de necesidades reales o sobrevenidas, con independencia de la planificación, siguiendo, en todo caso, los criterios marcados por ésta (artículo 25 de la Ley).

El esquema, por tanto, es mucho más flexible que el tradicional. Permite una adaptación a las circunstancias cambiantes en los procesos de desarrollo y de transformación urbana, siempre teniendo en cuenta la necesidad de asegurar la sostenibilidad de las propuestas. En definitiva, es un esquema que asegura un engarce absoluto del régimen urbanístico derivado de la previsión de la Ley con la propuesta concretada desde el año 2007 por la legislación básica⁴⁹⁵ del Estado. En este sentido la LISTA puede considerarse pionera en relación con regulación de otras CA⁴⁹⁶.

6. El concepto de desarrollo sostenible para la LISTA. Normas de adaptación al entorno.

La Exposición de Motivos de la LISTA señala que “el desarrollo sostenible es el concepto nuclear del derecho ambiental de nuestro tiempo” tomando como base los objetivos de desarrollo sostenible “recogidos en la Agenda 2030”, y plantea de forma específica la incorporación de los “objetivos 11 y 13, que inciden con más intensidad en el urbanismo y en la ordenación del territorio”, incorporándolos a la Ley que apuesta “por ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, a través de la regeneración y rehabilitación urbana e implementando medidas para evitar los riesgos provocados por el cambio climático”. Este punto de partida centra gran parte de los elementos sobre los que pivota la LISTA que determina, a través de su regulación, la concreción de un desarrollo sostenible del territorio y de lo “urbano” dentro del Municipio (con el objetivo de su renovación).

La Ley recuerda que la CE (artículo 45) reconoce el que todos los ciudadanos tiene derecho a un medio ambiente adecuado y a la apropiada utilización de los recursos naturales⁴⁹⁷, y reflexiona sobre el hecho de que las “ciudades contribuyen en un alto grado a la contaminación global del planeta y utilizan una buena parte de la energía consumida por la humanidad, generando los mayores problemas ambientales, pero es también en ellas donde existe mayor capacidad para afrontar esta situación de crisis medioambiental global”. En relación con esta afirmación, y siguiendo las previsiones establecidas en el “Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana⁴⁹⁸ y la Agenda Urbana de Andalucía 2030, alineada con la Agenda Urbana Española, se refuerza aún más la apuesta por la ciudad compacta y diversificada⁴⁹⁹, con la que se evita un consumo innecesario de suelo que, como recurso valioso y finito, debe preservarse. En este contexto, se permite la transformación de nuevos suelos en casos justificados, manteniendo la colindancia con los núcleos urbanos existentes y siempre que se justifique que no existe una alternativa más adecuada para ubicar ese crecimiento en la ciudad consolidada”.

Los objetivos de desarrollo se concretan en los siguientes aspectos:

-La planificación territorial y urbanística debe de tener en cuenta en todo el proceso de su materialización el “principio de sostenibilidad”. En consecuencia “es propósito de esta Ley que toda la actividad en materia de suelo se rija por los principios de sostenibilidad y que todos los instrumentos de ordenación incorporen estos principios entre sus determinaciones. En este sentido, cobran especial importancia las medidas contra el cambio climático”⁵⁰⁰.

-El tratamiento que la Ley hace del suelo rural o rústico es otro elemento fundamental en aras a potenciar la sostenibilidad del desarrollo y la renovación urbana⁵⁰¹. Su Exposición de Motivos señala que “a medida que se constatan los efectos del cambio climático, se supera la biocapacidad del planeta y se acentúa la pérdida de biodiversidad, aumenta la importancia de conservar y poner en valor el capital natural. Por ello el suelo rústico cobra un papel protagonista, considerando que los tejidos urbanos deben integrarse en su territorio de manera respetuosa”. El tratamiento del suelo rústico desde la Ley implica, a su vez, la protección de los ecosistemas naturales.

-El concepto de sostenibilidad pretende dar respuesta, también, a lo que se ha venido a denominar el derecho a la Ciudad “como soporte de la vida cotidiana de su ciudadanía en un contexto urbano seguro, de calidad adecuada e integrado socialmente”. Con este objetivo la Ley pretende “transformar el espacio público urbano en lugares accesibles, confortables y habitables, con una vinculación entre la escala urbana y la escala humana”. En este aspecto hay que tener en cuenta el concepto de mejora de la eficiencia del metabolismo urbano⁵⁰², reduciendo el consumo de recursos y la producción de

residuos, fomentando la utilización de las energías renovables y la eficiencia energética, impulsando “la transición energética⁵⁰³ mediante el fomento de las energías renovables en el territorio, en el suelo rústico y en el suelo urbano”.

-Vinculado con lo anterior, el fomento y protección del espacio público⁵⁰⁴. La LISTA asume que “es necesario diseñar el tejido urbano desde el espacio público, buscando el equilibrio entre los espacios dedicados a la funcionalidad y la organización urbana y los espacios orientados al ciudadano”, y en esta línea se tiene que posibilitar la relación entre espacios libres de la Ciudad y su entorno periurbano y rural.

-En el marco de la sostenibilidad, que exige una defensa del espacio rural, un reconocimiento del derecho a la Ciudad accesible⁵⁰⁵, confortable y habitable, que necesariamente implica la reivindicación del espacio público, como elementos fundamental que debe contribuir a la “salud y el bienestar de la población”, conformándose en “objetivos de la ordenación territorial y urbanística”, en un intento claro de dar “respuesta a las demandas de mejora de las condiciones de vida de las personas”.

En línea con la necesidad de asegurar un desarrollo territorial y urbanístico sostenible, la LISTA prevé la aplicación de un conjunto de “normas de aplicación directa” (artículo 6)⁵⁰⁶, con el fin de adaptar al entorno las nuevas actuaciones y que deberán tenerse en cuenta en “cualesquiera que sean la clase y usos del suelo, tanto si existe instrumento de ordenación urbanística como en ausencia de este”. El artículo 6 de la Ley señala que “las construcciones, edificaciones o instalaciones se adaptarán al ambiente natural y cultural en que estuvieran situadas”. Y en previsión de lo anterior, las edificaciones, construcciones e instalaciones:

·Deben “acometer las medidas legalmente exigidas por la Administración competente para garantizar la prevención y en su caso, eliminación de los riesgos”, cuando se sitúan en áreas que pueden verse afectadas por “procesos naturales y efectos adversos del cambio climático o actividades susceptibles de generar riesgos tales como inundación, erosión, subsidencia, deslizamiento, incendio, contaminación u otros análogos”.

·Tienen que “ser adecuadas y proporcionadas al uso al que se destinen y presentar características constructivas, tipológicas y estéticas adecuadas para su integración en el entorno donde se ubican”, y esto de forma determinante si se materializan en “espacios naturales protegidos o en el entorno de bienes del patrimonio histórico”.

·Las ubicadas en suelo rústico “deberán utilizar preferentemente instalaciones de energía renovable y de autoconsumo”.

La Ley señala, además, unas características generales que no deben de superar la edificaciones, construcciones e instalaciones cuando no exista ordenación urbanística en un territorio o municipio determinado. No deben de tener más de dos plantas de altura o la media de las ya construidas en una manzana de ya consolidada⁵⁰⁷, no deben de demolerse bienes del patrimonio histórico (salvo autorización por la Administración competente), ni suprimirse dotaciones existentes (artículo 6.3).

7. Definición y objeto de la ordenación del territorio y de la actividad urbanística. Fines de la ordenación territorial y urbanística.

La LISTA señala en su Exposición de Motivos que la ordenación del territorio y el urbanismo implican una función pública, de carácter irrenunciable, que toma como base la defensa desde la Administración de una planificación y un desarrollo territorial y urbanístico sostenible. En este sentido determina que la “corresponde a las Administraciones Públicas la dirección y control de la gestión y desarrollo de la ordenación territorial y urbanística, conforme al interés general y en base a la ponderación de los bienes jurídicos afectados que la Constitución protege”.

-En este contexto se enmarca la ordenación territorial y urbanística a través de la planificación, definida como función pública de “carácter irrenunciable” que desde la defensa de lo público, promueva un desarrollo sostenible. En cualquier caso “el principio del desarrollo sostenible exige incorporar la gobernanza en las decisiones públicas”.

-La gestión urbanística como parte del objeto de la actividad y desarrollo urbano, según las previsiones de la planificación, debe implicar la “puesta en valor del urbanismo de obra pública”, que según la Exposición de Motivos de la Ley entronca con el derecho a la acción privada en el contexto de la iniciativa empresarial⁵⁰⁸. Es en el campo de la gestión (o de la ejecución de las determinaciones previstas en la planificación) donde la necesaria colaboración público-privada conforma uno de los ejes fundamentales del objeto de la ordenación regulada por la Ley⁵⁰⁹. Con el fin de controlar el alcance, en relación con los objetivos de sostenibilidad, de los procesos de ejecución, la Ley incorpora en “el contenido de los planes de ordenación territorial un mecanismo de evaluación a través de un sistema de indicadores de gestión y sostenibilidad”⁵¹⁰. “Por otro lado, en los proyectos de urbanización se establece la necesidad de definir las obras atendiendo a criterios de sostenibilidad”⁵¹¹. Todo esto teniendo en cuenta que “los principios rectores de la política social y económica establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española y los objetivos básicos contemplados en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía informarán la ordenación territorial y urbanística”⁵¹².

El artículo 1.1 de la LISTA señala que la misma tiene por “objeto la regulación de la ordenación del territorio y el urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Sin embargo no se definen de forma concreta estos conceptos, al contrario de la LOTA y la LOUA que sí perfilaban, en sendas definiciones, el alcance de los significados legales de ordenación territorial y actividad urbanística⁵¹³.

En cualquier caso la descripción de los fines y contenidos de la ordenación territorial y urbanística en la Ley perfilan su significado⁵¹⁴.

-Teniendo en cuenta que la actividad de ordenación del territorio, es una función pública que corresponde a la CA, sus fines son los siguientes (artículo 3.1 de la LISTA):

·La consolidación de un territorio equilibrado, cohesionado y sostenible respetando la diversidad interna de la región y contribuyendo a la reducción de las desigualdades entre la población andaluza⁵¹⁵.

·Articulación territorial interna y con el exterior de la CA a través del sistema intermodal de transportes y sistema de telecomunicaciones⁵¹⁶.

·Garantizar una distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, que sea armónica con el desarrollo socio económico y los potenciales actuales del territorio, asegurando además la preservación de los recursos naturales y culturales.

·Consolidación de un sistema de ciudades funcional y territorialmente equilibrado y que asuma la diversidad del mismo⁵¹⁷.

·Contribución a la mitigación y reversión del cambio climático, así como a la adaptación del territorio a las nuevas condiciones que puedan derivarse de dicho cambio⁵¹⁸.

·Trata de regular, integrar y armonizar las actuaciones públicas y privadas con incidencia en la ordenación del territorio.

-El contenido de la ordenación territorial sería (artículo 3.3 de la Ley):

·Determinación del modelo territorial⁵¹⁹ y los objetivos territoriales en la CA en función del ámbito de actuación y de los diferentes sectores de actividad. Este contenido debe incluir la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial regulados en la Ley.

·La obligación de coordinar las actuaciones públicas y privadas con incidencia en la ordenación del territorio.

·Llevar a cabo actuaciones tendentes a mejorar la cohesión territorial⁵²⁰ y el desarrollo sostenible del territorio.

·Definición de los instrumentos de gestión necesarios para alcanzar los objetivos previstos por la planificación territorial.

·La regulación de forma específica de la disciplina territorial, incluyendo la inspección, el restablecimiento de la legalidad y la sanción de las infracciones de la ordenación territorial⁵²¹.

·“Cualquier otro que se considere necesario para la efectividad de los fines de la ordenación territorial”.

-Son fines de la ordenación urbanística (artículo 3.2):

·El potenciar y “conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado del municipio”, manteniendo y mejorando las “condiciones de calidad de vida de la población”⁵²². El artículo 61 de la LISTA al concretar las directrices de la ordenación urbanística, en su apartado 1, prevé que para conseguir “un desarrollo urbano y territorial sostenible, la ordenación urbanística promoverá una ocupación racional y eficiente del suelo y, a tal fin, los instrumentos de ordenación urbanística general y los Planes de Ordenación Urbana establecerán directrices y estrategias que eviten la dispersión urbana⁵²³, revitalicen la ciudad existente y su complejidad funcional⁵²⁴, y favorezcan la economía circular⁵²⁵”. Para materializar este fin se fomentará la “consolidación de los núcleos urbanos existentes y la diversidad de usos mediante actuaciones de mejora, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, debiendo los nuevos crecimientos” cumplir los requisitos establecidos para los mismos en la Ley⁵²⁶.

·Los usos y la posible transformación del suelo, con independencia de su titularidad, deben responder a la “utilización racional y sostenible de los recursos naturales, asegurando la adecuación e integración paisajística de las actuaciones urbanísticas y de transformación”⁵²⁷, respetando siempre la protección del patrimonio⁵²⁸.

·Un fin básico consiste en la delimitación del contenido del derecho de propiedad⁵²⁹, siempre de acuerdo con su función social y el interés general, “garantizando una justa distribución de beneficios y cargas en el ámbito de cada actuación de transformación⁵³⁰, así como la protección del medio ambiente⁵³¹”.

·La Ley asegura la “adecuada participación de la comunidad en las plusvalías que se generen”⁵³², contribuye a “impedir la especulación del suelo⁵³³ y garantizar su disponibilidad para los usos urbanísticos y los adecuados equipamientos urbanos⁵³⁴”, y prevé posibilitar el “acceso a una vivienda digna⁵³⁵ estableciendo las reservas suficientes para vivienda protegida⁵³⁶”.

·Contribuye a “integrar el principio de igualdad de género teniendo en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto al acceso y uso de los espacios, infraestructuras y equipamientos urbanos, y garantizando una adecuada gestión para atender a las necesidades de mujeres y hombres en las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística”⁵³⁷.

·Atiende al principio de accesibilidad universal⁵³⁸.

-Es el apartado 4 del artículo 3 de la LISTA el que señala que la actividad urbanística se “desarrollada en el marco de la ordenación territorial”, siendo competencia de los municipios⁵³⁹ “sin perjuicio de las competencias que, por esta Ley, se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma”, asumiendo los siguientes contenidos:

·“La ordenación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, incluyendo la definición del modelo de ciudad y la tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística”, y todo esto a través de la planificación urbanística regulada en la Ley⁵⁴⁰. La ordenación de la ocupación y utilización del suelo utiliza las técnicas tradicionales de la clasificación⁵⁴¹ y la calificación⁵⁴² del suelo, si bien introduciendo importantes novedades en relación con la definición tradicional de estos conceptos, ya que se relacionan en una parte importante de los casos con el concepto de “transformación”⁵⁴³.

·Toda la actividad urbanística tiene que incorporar en su contenido los “objetivos de sostenibilidad social, ambiental y económica que favorezcan el modelo de ciudad compacta, la capacidad productiva del territorio, la eficiencia energética, la estabilidad de los recursos naturales y la mejora de la calidad ambiental y urbana de los municipios de Andalucía”.

·Un contenido fundamental de la acción urbanística es “la transformación del suelo urbano mediante la regeneración y renovación de los tejidos urbanos y la urbanización del suelo rústico de manera sostenible y justificada, incluyendo la determinación de la forma de gestión, y el control y la supervisión de su ejecución”. Si se compara con la definición de actividad urbanística contenida en la LOUA⁵⁴⁴ se comprueba que la LISTA asume, frente a la regulación anterior, los conceptos de regeneración de los tejidos urbanos existentes, y por tanto, la importancia que adquiere en el urbanismo la rehabilitación y conservación de los inmuebles. Tiene una importancia singular el concepto de sostenibilidad en la regulación del urbanismo, ya que esta actividad debe tener muy en cuenta las consecuencias de las acciones de desarrollo y conservación de la Ciudad y el Municipio, para el entorno y la calidad de vida de sus habitantes, tanto de las generaciones actuales como las futuras. Esta definición de actividad urbanística, coherente con los conceptos de modelo de desarrollo urbano de la Ciudad, concretados a través de las normas europeas y estatales⁵⁴⁵ rompe, definitivamente, con el esquema del urbanismo entendido como regulación de los crecimientos de lo urbano en un Municipio⁵⁴⁶.

·La acción urbanística parte, desde la LISTA, de la “regulación e intervención en el mercado del suelo

y de la vivienda a través de la gestión de los patrimonios públicos de suelo⁵⁴⁷, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las áreas delimitadas a tal efecto⁵⁴⁸, la promoción de vivienda protegida”, además del “fomento de la rehabilitación y la reutilización de los edificios y la culminación de los actuales desarrollos”.

·La actividad urbanística regulada por la Ley asume el contenido necesario para aplicar bases y fundamentos para la “disciplina urbanística, incluyendo la inspección, el restablecimiento de la legalidad y la sanción de las infracciones de la ordenación urbanística”⁵⁴⁹.

·“La protección del patrimonio arquitectónico, histórico, cultural y natural”⁵⁵⁰.

·Otros contenidos que se consideren necesarios⁵⁵¹.

8. Principios generales de la ordenación territorial y urbanística.

Conviene dejar claro, con carácter previo, y como señala la Exposición de Motivos del Texto legal, que se regula las competencias “entre Comunidad Autónoma y Municipios, los principios de la ordenación de la actividad territorial y urbanística, sus fines y su objeto, la cooperación interadministrativa, el fomento de la iniciativa privada, los convenios interadministrativos y urbanísticos, así como los derechos de participación y consulta como derechos fundamentales de la ciudadanía”. Contiene además, “como novedad, el desarrollo de los principios para un desarrollo territorial y urbanístico sostenible y el régimen de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística”.

El artículo 2 de la LISTA señala que la CA “ostenta competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 56.5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”⁵⁵². En este sentido la “competencia comprende la ordenación, ejecución y disciplina sobre aquellas actuaciones, usos y asentamientos existentes o futuros cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio”.

Según la LISTA la incidencia supralocal se refiere a actuaciones que afectan al sistema de asentamientos; a las vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes; a las infraestructuras supralocales para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones; a los equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal; a las actividades económicas de interés supralocal; y al uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos de forma especial cuando afecte a los suelos rústicos de especial protección por legislación sectorial y a los suelos preservados por los instrumentos de ordenación territorial.

Las competencias en materia de urbanismo propias de los Municipios “se desarrollarán en el marco de la ordenación territorial y sin perjuicio de las competencias que en materia de urbanismo corresponden a la Comunidad Autónoma”.

El artículo 4.1 de la LISTA determina que “los principios generales de la ordenación tienen carácter informador para la actividad territorial y urbanística y para los instrumentos de ordenación previstos en esta Ley, sin perjuicio de su aplicación directa en defecto de estos últimos”.

Dichos principios deben tener en cuenta lo siguiente:

-La regulación de la invalidez de los instrumentos de planeamiento, con el fin de evitar la nulidad en cascada del planeamiento de desarrollo y de los mecanismos de gestión y ejecución (artículo 7 de la LISTA).

-A la cooperación, colaboración y coordinación interadministrativa (artículo 8 de la LISTA)⁵⁵³.

-Colaboración público-privada⁵⁵⁴ y convenios urbanísticos⁵⁵⁵ (artículo 9 de la LISTA).

-A la participación ciudadana (artículo 10 de la LISTA)⁵⁵⁶.

Además, el ejercicio de la potestad en materia de ordenación territorial y urbanística debe respetar los siguientes principios básicos que aseguren la viabilidad de lo proyectado en referencia a (artículo 4.2 de la LISTA):

·Lo social: “todas las actuaciones deberán justificar que la ordenación propuesta está basada en el interés general y dimensionada en función de la demanda racionalmente previsible, cumpliendo con la función social del suelo, estableciendo los equipamientos y las dotaciones que sean necesarias y tomando medidas para evitar la especulación”; además deben de analizarse las “necesidades derivadas de situaciones de emergencia y se considerarán las medidas incluidas en planes de emergencia y protocolos operativos”⁵⁵⁷.

·Lo ambiental y paisajístico: “la ordenación propuesta deberá justificar el respeto y protección al medio ambiente, la biodiversidad y velar por la preservación y puesta en valor del patrimonio natural⁵⁵⁸, cultural, histórico y paisajístico, adoptando las medidas exigibles para preservar y potenciar la calidad de los paisajes y su percepción visual. Asimismo deberá garantizar el cumplimiento de las medidas necesarias para la adaptación, mitigación y reversión de los efectos del cambio climático”.

·La ocupación sostenible del suelo: “se deberá promover la ocupación racional del suelo como recurso natural no renovable⁵⁵⁹, fomentando el modelo de ciudad compacta⁵⁶⁰ mediante las actuaciones de rehabilitación de la edificación, así como la regeneración y renovación urbana y la preferente culminación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística ya iniciadas frente a los nuevos desarrollos”.

·La utilización racional de los recursos naturales y eficiencia energética: “las actuaciones serán compatibles con una gestión sostenible e integral de los recursos naturales, en especial de los recursos hídricos⁵⁶¹, y se basarán en criterios de eficiencia energética, con preferencia del uso de energías renovables”.

·La resiliencia (ordenación urbana resistente): “capacidad de la ciudad para resistir una amenaza y para absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, incluyendo la preservación y restauración de sus estructuras y funciones básicas”⁵⁶².

·La económica: “todas las actuaciones de transformación urbanística a ejecutar por la iniciativa privada deberán justificar que disponen de los recursos económicos suficientes y necesarios para asumir las cargas y costes derivados de su ejecución y mantenimiento”⁵⁶³.

·La gobernanza en la toma de decisiones: “en la planificación territorial y urbanística se fomentará la cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas y los diferentes actores de la sociedad civil y del sector privado, así como la transparencia y datos abiertos”⁵⁶⁴.

A nivel general, y con independencia de tipo de norma que regule en cada caso la ordenación territorial o urbanística, la LISTA señala el alcance de las diversas determinaciones que deben recoger los diferentes instrumentos⁵⁶⁵.

8.1. Invalidez de los instrumentos de ordenación.

La Exposición de Motivos de la LISTA señala la invalidez “en cascada” de los instrumentos de ordenación y ejecución como resultado de sentencias judiciales, como uno de los problemas acuciantes que implica el modelo rígido y jerarquizado de las figuras de ordenación territorial y urbanística, organizado por la legislación vigente hasta el momento de su aprobación. El Texto legal advierte de que “son muchas las disfunciones que genera este modelo tan determinista y rígido y no es menor la problemática derivada de la frecuente anulación de los Planes Generales por sentencias de los

Tribunales, con las consecuencias que ello tiene sobre el planeamiento de desarrollo. El concepto de Plan General como norma rígida que determina todo el planeamiento de desarrollo es la causa última de ese problema”.

Esta cuestión ha generado graves problemas operativos en muchos municipios, cuando por los motivos que fueren, ha resultado invalidada una figura de planeamiento de la que (en base el principio de jerarquía de estos instrumentos) dependen otras, además de los procedimientos de gestión-ejecución y de la habilitación para la intervención en la edificación y usos. La invalidez “en cascada” de instrumentos de ordenación de desarrollo y de gestión e intervención, tiene su fundamento en el carácter reglamentario del planeamiento territorial y urbanístico, y en su carácter jerárquico⁵⁶⁶. La anulación de un instrumento de ordenación implica la anulación de todo el planeamiento de desarrollo, así como de los instrumentos de gestión y ejecución que penden del instrumento anulado y del derivado, de tal forma que los perjuicios para la actividad urbanística de un territorio pueden ser de una gravedad incalculable. Y esto debido a la imposibilidad de subsanación posterior del instrumento nulo⁵⁶⁷.

Algunos autores⁵⁶⁸ han señalado que lo “que resulta innegable es que cuando nos encontramos ante la anulación de un instrumento de planeamiento general, a voz de pronto, el urbanismo de ese término municipal queda paralizado durante un lapso de tiempo considerable, con los consiguientes perjuicios para los distintos agentes sociales, las Administraciones y los ciudadanos”, ya que esta posibilidad tiene claramente varias consecuencias, la primera es “la ‘reviviscencia’ del planeamiento anterior, esto es, la recuperación de su vigencia de las normas urbanísticas que el nuevo plan –ahora declarado nulo– había derogado. Ello es así, por cuanto la nulidad del plan afecta también a los efectos derogatorios que ese plan tenía respecto de la ordenación anterior”; y una segunda y más concluyente, al “referirnos a los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento urbanístico, cabe llamar la atención, (...), sobre el hecho de que nos encontramos ante una nulidad radical o de pleno derecho, con independencia de los vicios, ya sean de fondo o de forma, que hayan determinado su anulación (...). La declaración de nulidad se realiza erga omnes, despliega efectos generales para todos, con independencia de su participación o no en el proceso correspondiente”, y “dado el carácter normativo de los planes, la nulidad declarada respecto de los mismos y su consiguiente expulsión del ordenamiento jurídico no afecta exclusivamente al plan aisladamente considerado, sino que se propaga a las distintas actuaciones derivadas de aplicación de dicho plan, produciéndose de esta forma la denominada ‘anulación en cascada’(...). En consecuencia, resulta evidente que la nulidad de un instrumento de planeamiento superior en la gradación jerárquica imposibilita la aprobación de planes de desarrollo, puesto que estos últimos carecen de cobertura normativa. De esta forma, se entiende que el vicio que determina la nulidad de un determinado plan general, se transmite y afecta a los instrumentos de planeamiento que se aprueban en desarrollo de aquél, cualquiera que sea su rango, (...). Ello es lo que hace que la anulación de un plan tenga unas consecuencias que difieren de los efectos que se producen sobre los planes de desarrollo”.

Hay que concluir, por tanto, que la nulidad de los planes genera importantes problemas por la aplicación de la teoría de la nulidad absoluta de las normas de carácter reglamentario. En este sentido, la doctrina y la sociedad reclaman un cambio en esta situación. Con el fin de mitigar esta problemática, algunas CA han legislado tratando de atemperar las consecuencias de esta rigidez⁵⁶⁹. Y en este línea se pronuncia el artículo 7 de la LISTA, cuando afirma que los “instrumentos de ordenación territorial y urbanística estarán sujetos al régimen de la invalidez según lo que establezca la legislación estatal”⁵⁷⁰.

Siguiendo las previsiones de la legislación estatal sobre procedimiento administrativo, la Ley señala

que la “invalidez de parte de un instrumento de ordenación no implicará la de las partes de este independientes de aquella y las que sean susceptibles de gestión y ejecución autónomas”, lógicamente “salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella no se hubiera aprobado el instrumento de ordenación o quedara desvirtuado el modelo de ordenación” propuesto por el instrumento de rango superior. Además la nulidad de un “instrumento de ordenación no implicará, necesariamente, la de otros o la de instrumentos de gestión cuyas determinaciones se puedan sustentar directamente en leyes, reglamentos u otros planes o tengan independencia funcional⁵⁷¹ respecto a lo anulado”.

8.2. Cooperación entre administraciones⁵⁷².

El artículo 8 de la LISTA señala que las actuaciones de la Junta de Andalucía (y de las entidades dependientes de ella) “se regirán, a efectos de esta Ley, por los principios de lealtad institucional, planificación, participación, cooperación, colaboración y coordinación, garantizando la plena aplicación y efectividad de los instrumentos y procedimientos en ella establecidos, con respeto a los respectivos ámbitos competenciales”; teniendo en cuenta que la Consejería competente en estas materias coordinara las actividades de la Junta en este campo y promoverá y facilitará la colaboración con las Corporaciones Locales.

Esta colaboración podrá ser articulada y promovida a través de convenios (de asistencia, cooperación, etc.). La Ley advierte que a “estos efectos, podrán celebrarse convenios para la prestación de asistencia y cooperación a las entidades locales en materias tales como la ordenación urbanística, ejecución de los instrumentos urbanísticos, intervención en la edificación y uso del suelo, disciplina urbanística y cuantas otras se estimen necesarias”. Estos convenios “podrán tener por objeto la adaptación de la ordenación urbanística detallada o las condiciones de ejecución definidas en los instrumentos de ordenación urbanística”, de tal forma que “tendrán el efecto de modificar los instrumentos de ordenación y ejecución afectados”.

La LISTA prevé que, cuando la Administración General del Estado “lleven a cabo actividades de planificación con incidencia territorial deberán someterlas, con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio⁵⁷³, considerando que el “informe versará sobre la coherencia de la actividad de planificación de que se trate con las estrategias y planificación de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, y se emitirá sin perjuicio de los mecanismos de concertación previstos en la legislación sectorial”. El mismo debe emitirse en el plazo de dos meses, de la forma que su no emisión implica su carácter favorable (silencio positivo). En cualquier caso en el supuesto de “discrepancias que pudieran plantearse entre ambas Administraciones Públicas” se propiciará el acuerdo, constituyendo “comisiones mixtas que propondrán convenios o fórmulas de resolución de dichas discrepancias”.

Se debe asegurar, en el caso de la formulación de instrumentos de ordenación territorial las “disposiciones necesarias para garantizar la participación de las Corporaciones Locales en su elaboración y modificación⁵⁷⁴”.

En lo no previsto por la LISTA “será de aplicación a los convenios interadministrativos lo dispuesto en la legislación reguladora del régimen jurídico del sector público y de régimen local” (artículo 8.6 de la LISTA)⁵⁷⁵.

8.3. Cooperación público-privada.

Con la misma argumentación que el TRLSRU⁵⁷⁶, el artículo 9.1 de la LISTA determina que las “personas físicas o jurídicas, sean o no titulares del derecho de propiedad o de cualesquiera otros derechos reales sobre el suelo o bienes inmuebles, intervienen en la ordenación territorial y urbanística en la forma y en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de las normas e instrumentos que la complementan o desarrollan, así como de la legislación sectorial aplicable en la materia”.

En coherencia con el contenido del TRLSRU⁵⁷⁷, la LISTA establece (artículo 9.2) que la Administración con competencias en la ordenación territorial y urbanística “tienen el deber de facilitar y promover la colaboración de la iniciativa privada en las formas y con el alcance previstos en esta Ley”, y para ello podrán⁵⁷⁸:

-“Constituir entidades colaboradoras que tengan por objeto la promoción de la ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o la asunción de la conservación de las obras de urbanización, entre otros⁵⁷⁹”.

-“Celebrar convenios de colaboración y formalizar encomiendas de gestión con los Colegios Profesionales para la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico contempladas en el título VI” de la LISTA⁵⁸⁰, lógicamente “siempre que ello no implique el ejercicio de potestades públicas⁵⁸¹. En este sentido “podrán emitirse informes o certificados que, no teniendo la consideración de actos administrativos, puedan ser asumidos por la Administración⁵⁸². Las tareas podrán consistir en:

-“Verificar los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad de los proyectos y la documentación correspondientes a la licencia o declaración responsable”.

-“Comprobar que los proyectos y la documentación técnica cumplen la normativa técnica aplicable”.

-“Comprobar que los proyectos y la documentación técnica cumplen la legislación urbanística y el planeamiento de aplicación”.

-“Verificar la adecuación de la ejecución de las obras a la licencia o a la declaración responsable”.

-“Colaborar en la realización de actuaciones relacionadas con el control del cumplimiento del deber de conservación”.

En línea con lo anterior se podrán crear “entidades privadas debidamente habilitadas que se constituyan en entidades urbanísticas certificadoras” cuyo contenido, alcance y organización se establecerán reglamentariamente.

8.4. Convenios.

Según las previsiones del artículo 9.3 de la LISTA, la colaboración pública-privada en relación con la ordenación del territorio y el urbanismo, podrá “en el marco de lo previsto en la legislación de régimen jurídico del sector público”, desarrollarse “con cualesquiera personas, públicas o privadas, sean o no titulares del derecho de propiedad o de cualesquiera otros derechos reales sobre los te-

rrenos afectados”, mediante convenios al “objeto de colaborar y desarrollar de manera más eficaz la actividad territorial y urbanística”⁵⁸³. Estos convenios pueden ser:

-Convenios urbanísticos de planeamiento⁵⁸⁴ “para la preparación o iniciación de los instrumentos de ordenación y acuerdos para la más eficaz tramitación de los mismos”.

-Convenios urbanísticos de ejecución⁵⁸⁵ “para establecer los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento en vigor en el momento de la celebración del convenio”.

-Convenios de actuaciones territoriales⁵⁸⁶ “para la formulación, así como para establecer los términos y condiciones de la gestión y la ejecución, de las actuaciones propuestas en los instrumentos de ordenación territorial y de las declaraciones de interés autonómico”.

Estos convenios tienen “carácter jurídico administrativo”⁵⁸⁷, y su tramitación se hará conforme a los “principios de transparencia y publicidad”⁵⁸⁸.

Según la LISTA, la aprobación de los convenios debe de seguir las siguientes reglas:

-“Sólo tendrán el efecto de vincular a las partes para la iniciativa y tramitación del pertinente procedimiento”, de tal forma que “en ningún caso vincularán a las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus potestades”⁵⁸⁹.

-La cesión de aprovechamiento urbanístico a la Administración Pública se integrará en su PPS⁵⁹⁰. Se determina como requisito adicional que cuando la “cesión del aprovechamiento urbanístico se realice mediante permuta o por el pago de cantidad sustitutiva en metálico, el convenio incluirá la valoración de estos aprovechamientos realizada por los servicios de la Administración”⁵⁹¹.

-El resto de aportaciones económicas que se acuerden a través del convenio deben integrarse en el PPS⁵⁹², con la excepción de que estén destinadas a asumir gastos de urbanización.

-“Los convenios que vayan a ser suscritos por la Administración competente deberán ser sometidos al trámite de información pública de conformidad con lo dispuesto en la normativa básica estatal”⁵⁹³.

-El acuerdo de aprobación del convenio será publicado tras su firma⁵⁹⁴, y se incluirá en un registro público de carácter administrativo⁵⁹⁵.

En la misma línea que señalaba la LOUA⁵⁹⁶, la LISTA establece una serie de cautelas en relación con la suscripción de convenios de planeamiento relacionadas, fundamentalmente, con la imposibilidad de asegurar el resultado, dada la no disponibilidad de potestades administrativas derivadas de estos acuerdos. Estas cautelas prevén que la posible sustitución en metálico de los terrenos donde se localice el aprovechamiento urbanístico que corresponda a la Administración en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas “no podrá exigirse ni efectuarse hasta la aprobación del instrumento de planeamiento en el que se justifique dicha sustitución en metálico”⁵⁹⁷. También que “cuando las aportaciones económicas que se contemplen tengan por objeto sufragar gastos de urbanización asumidos en virtud de dichos convenios, éstos no podrán exigirse ni efectuarse hasta que haya quedado delimitada la correspondiente unidad de ejecución y aprobado el instrumento que contenga la ordenación detallada”⁵⁹⁸. En cualquier caso, la “cantidad anticipada que se entregue antes de las aprobaciones referidas, tendrán la consideración de depósitos constituidos ante la caja de la Administración actuante”. Resumiendo, cualquier depósito o cantidad queda sujeta

al cumplimiento del convenio y “no se podrá disponer de los mismos hasta la aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento o de la delimitación de la unidad de ejecución”.

8.5. Participación ciudadana y derecho de consulta.

En relación con los principios básicos o generales que deben informar la actividad relacionada con la ordenación del territorio y del urbanismo, la LISTA se refiere a la participación ciudadana en esta actividad⁵⁹⁹ y el derecho de consulta de la ciudadanía⁶⁰⁰ (artículo 10).

Para la Ley Andaluza, los ciudadanos en general, y sus organizaciones tienen el derecho a participar en la elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y ordenación territorial y urbana y, también, en su gestión y ejecución⁶⁰¹. También tienen derecho a exigir el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística mediante el ejercicio de la acción pública⁶⁰².

Por tanto, los ciudadanos y entidades representativas de sus intereses, así como las colectividades de participación ciudadana reguladas en la legislación específica, tienen derecho a “participar en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación, gestión y ejecución territorial y urbanística”, y para asegurar esta participación las “Administraciones Públicas adoptarán cuantas medidas e iniciativas sean precisas para garantizar dicha participación y para velar por el derecho a la información y a la transparencia en dichos procesos. En todo caso, esos procesos participativos se acompañarán de las labores de difusión necesarias que garanticen el efectivo ejercicio del derecho”. También los ciudadanos y asociaciones tienen derecho a “ser informados por la Administración Pública competente sobre el régimen territorial y urbanístico aplicable y demás circunstancias territoriales y urbanísticas de un terreno, parcela, solar o edificio determinado en la forma que se establezca reglamentariamente”; y esto “sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a solicitar de la Administración competente información telemática⁶⁰³ o, en su defecto, cédula⁶⁰⁴ o informe escrito sobre su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas sus fincas⁶⁰⁵”.

Un derecho específico a la información lo tienen las “personas titulares del derecho de iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística, respecto a un terreno o ámbito de planeamiento determinado” ya que “tienen derecho a consultar al Ayuntamiento sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística y de las obras a realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las infraestructuras y servicios técnicos y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación, conforme al contenido y procedimiento que se determine en las ordenanzas municipales”⁶⁰⁶. Para la LISTA el “plazo máximo para contestar la consulta será de dos meses, salvo que las ordenanzas municipales prevean un plazo inferior. Del transcurso de este plazo sin contestación expresa no puede deducirse efecto favorable alguno respecto de los términos de la consulta”.

Para facilitar todos los procesos de intervención y participación ciudadana, la LISTA exige que por parte de la Administración se habiliten los medios y cauces necesarios para que estos derechos se “puedan ejercerse por medios electrónicos”, de tal forma que sea sencillo “el acceso a los contenidos y documentos de los distintos procedimientos e instrumentos de ordenación en tramitación, a través de la publicación en su sede electrónica del instrumento de ordenación completo en cada una de las fases de tramitación”. En todo caso “será de aplicación supletoria lo dispuesto en la legislación en materia de transparencia⁶⁰⁷ y acceso a la información pública y en la legislación sobre el procedimiento administrativo común”.

Finalmente la LISTA advierte de que las “contestaciones a consultas, instrucciones o comunicaciones que interpreten normativa y trasciendan a terceros, produciendo efectos jurídicos, serán publicadas conforme a la normativa vigente en materia de transparencia”⁶⁰⁸.

8.6. Sistema de información territorial.

En línea con el contenido de las “Agendas Urbana” y del TRLSRU⁶⁰⁹, el artículo 11 de la LISTA señala que “la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo dispondrá de un sistema de información territorial y urbanística como instrumento de apoyo a la coordinación y toma de decisiones en la política territorial de la Comunidad Autónoma y cuyo contenido será accesible para los ciudadanos en general, y, en particular, para la aplicación gráfica registral regulada en el artículo 10 de la Ley Hipotecaria⁶¹⁰”. Según la Ley, “el sistema de información territorial y urbanística estará integrado por toda la información con trascendencia territorial producida o archivada tanto por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades adscritas, como por las entidades locales, y la facilitada por la Administración General del Estado”, y para esto, “las Administraciones Públicas remitirán a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo la información que se les solicite para su integración en el sistema de información territorial”.

El sistema incluirá un “Inventario de Ordenación del Territorio, en el que figurarán los planes, proyectos y actuaciones previstos por esta Ley en materia de ordenación del territorio, así como los instrumentos de ordenación urbanística general”⁶¹¹.

CAPÍTULO SEXTO

Régimen de la propiedad del suelo. Clasificación del suelo. Derechos y obligaciones. Actuaciones de transformación

1. Clases y categorías de suelo previstas por la LISTA.

La LISTA dedica sus Títulos I y II a regular el régimen urbanístico del suelo estableciendo los derechos y obligaciones de la propiedad y la promoción, en base a la definición de clases de suelo y el concepto de actuaciones de transformación, siguiendo el esquema regulado en el TRLSRU. En este sentido identifica clases de suelo con “situaciones básicas” del mismo⁶¹², y concreta la mecánica de actuación para las operaciones de transformación, ya sean de urbanización o de dotación⁶¹³.

La Ley, en su Exposición de Motivos, al describir el contenido de su Título I y en relación con esta técnica urbanística concreta de la clasificación del suelo y su transformación, señala que prevé “una nueva regulación mucho más sencilla y ajustada a la realidad sobre las distintas clases, categorías y situaciones en las que pueden encontrarse los terrenos. Se distinguen dos clases de suelo; suelo rústico⁶¹⁴ y suelo urbano⁶¹⁵, desapareciendo el suelo urbanizable y la categorización del suelo urbano como consolidado y no consolidado, y se revisan las categorías del suelo rústico dentro del marco de la legislación estatal básica”.

Dentro de las dos posibles categorías de suelo se deben encuadrar tres conceptos específicos que la Ley regula⁶¹⁶:

- Los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en medio rural (NR)⁶¹⁷.
- El hábitat rural diseminado (HRD)⁶¹⁸.
- El hábitat troglodita⁶¹⁹.

Es el artículo 12 de la Ley el que determina que “a efectos de la presente ley, el suelo se clasifica en suelo urbano y suelo rústico”.

La clasificación del suelo la determinará el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM)⁶²⁰, si bien la misma también podrá abordarse por el Plan de Ordenación Intermunicipal (POI)⁶²¹ o, en su caso el Plan Básico de Ordenación Municipal (PBOM)⁶²², o puede ser consecuencia directa de la aprobación de instrumentos de ordenación territorial⁶²³.

❖ *Cuadro/Gráfico 14. Clases de suelo en la LISTA en la página 552.*

1.1. Suelo urbano. Concepto de solar y extinción de la condición de solar.

La Exposición de Motivos de la Ley señala que para el suelo urbano “se regula de forma íntegra el contenido urbanístico del derecho de propiedad y los distintos regímenes y situaciones del suelo, sobre la base de criterios estrictamente urbanísticos”. Es el artículo 13 de la LISTA el que describe el concepto de suelo urbano y los motivos por los cuales un terreno debe incluirse en esta clasificación, por parte de la planificación urbanística.

Es un suelo que debe estar integrado en una “malla urbana”⁶²⁴, y que cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- “Haber sido urbanizados en ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o territorial y de conformidad con sus determinaciones, desde el momento en que se produzca la recepción de las obras de urbanización”⁶²⁵.

-“Estar transformados urbanísticamente por contar con acceso rodado por vía urbana y conexión en red con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica”⁶²⁶.

-“Estar ocupados por la edificación al menos en las dos terceras partes del espacio apto para ello, de acuerdo con el ámbito que el instrumento de ordenación urbanística general establezca”⁶²⁷.

Dentro de la aclaración sobre el concepto de suelo urbano se incluye la definición de solar⁶²⁸, que se predica de las parcelas⁶²⁹ “dotadas de las infraestructuras y servicios que determine la ordenación urbanística y, como mínimo”:

-“Acceso por vías urbanas pavimentadas salvo que el instrumento de ordenación establezca lo contrario”.

-“Alumbrado público en la vía a que dé frente la parcela, salvo que se encuentren en espacios privados”.

-“Servicio urbano de suministro de agua potable, evacuación de aguas residuales y energía eléctrica con capacidad suficiente para el uso previsto”.

Lógicamente, pueden existir terrenos en suelo urbano que no tengan la condición de solar, y por tanto no es posible materializar los derechos urbanísticos previstos por el planeamiento sobre los mismos, por lo que habrá que conseguir el nivel de dotación señalado, teniendo en cuenta que es posible simultanear las obras de edificación y de urbanización, de tal forma que al finalizar las obras de construcción la parcela debe ostentar la condición de solar⁶³⁰.

Como novedad la Ley plantea la posibilidad de extinción de la condición de solar, debido a circunstancias acaecidas que hacen que no reúnan las condiciones exigidas para su consideración como tal. La extinción se produce por “inadecuación sobrevenida de su urbanización” según las previsiones señaladas por la ordenación urbanística, y las relacionadas con el sometimiento del suelo a actuaciones de reforma interior o mejora⁶³¹.

a. Urbanizado.

El suelo urbano puede estar perfectamente urbanizado constituyendo solares que permiten directamente su edificación según las previsiones del Plan de Ordenación Urbana (POU)⁶³², o por el contrario ser objeto de alguna operación de transformación urbanística de las previstas para el suelo urbano por la Ley (actuaciones de mejora urbana o de reforma interior).

b. Sometido de transformación urbanística en suelo urbano.

La Exposición de Motivos de la LISTA señala que la Ley regula las distintas posibilidades de actuaciones de transformación del suelo urbano en línea con lo establecido en el TRLSRU⁶³³, de tal forma que “en el suelo urbano se regulan las actuaciones de mejora urbana y las de reforma interior”.

El artículo 24 de la LISTA define de forma genérica el concepto de actuaciones de transformación urbanística como aquellas que “tienen por objeto, previa tramitación de los correspondientes instrumentos de ordenación y ejecución urbanística: a) En suelo urbano, la realización de actuaciones de mejora urbana y actuaciones de reforma interior (...)”⁶³⁴.

c. El supuesto de núcleos tradicionales asentados legalmente en medio rural.

Dentro de la clasificación de suelo urbano hay que incluir, como ya se ha comentado, los “núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado, siempre que cuenten con acceso rodado y las infraestructuras y servicios básicos que se determinen reglamentariamente”⁶³⁵. Este supuesto está claramente diferenciado del “hábitat rural diseminado”⁶³⁶, que no reúne condiciones para ser considerado como suelo urbano, y por lo tanto se integra como una posibilidad de suelo rústico.

1.2. Suelo rústico. Criterios para su definición.

El suelo que no sea clasificado por la ordenación urbanística como urbano se considerará como rústico (antes suelo no urbanizable y, en todo caso, suelo urbanizable).

La Exposición de Motivos de la Ley señala que se “establece la categoría de especialmente protegido para aquellos terrenos que requieren de tal condición por aplicación de la legislación y planificación sectorial”, ya que la “cláusula de «práctica de irreversibilidad» que establece la legislación estatal debe quedar reducida, en su aplicación, a aquellos terrenos cuyos valores aconsejen una protección permanente”. Por este motivo la Ley “incluye como suelos preservados, y no como protegidos, aquellos que el propio planeamiento territorial o urbanístico, atendiendo a sus valores o circunstancias, considera necesario preservar temporalmente de su transformación y los que presentan riesgos ciertos mientras estos subsistan”. Finalmente se regula el “suelo rústico común, sus usos y actividades”.

Es el artículo 14 de la LISTA el que describe las diversas posibilidades del suelo rústico. En todo caso, en relación con los suelos especialmente protegidos, preservados o de hábitat rural, el apartado 3 del artículo señalado incide en que “el acuerdo de aprobación de los actos o disposiciones necesarios para su delimitación e identificación en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, serán remitidos por la Administración que los hubiera adoptado al Registro de la Propiedad para su incorporación y constancia en la aplicación gráfica registral a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, junto con la delimitación georreferenciada de su ámbito espacial”.

a. Protegido por legislación sectorial.

El suelo “especialmente protegido por legislación sectorial”, que incluye “los terrenos que tengan establecido en la legislación reguladora de los dominios públicos⁶³⁷, de protección del medio ambiente, de la naturaleza⁶³⁸, o del patrimonio histórico⁶³⁹, u otras análogas⁶⁴⁰, y previa aprobación de los actos o disposiciones necesarios para su delimitación o identificación cuando así se contemple en dicha legislación⁶⁴¹”.

b. Preservado por procesos naturales susceptibles de riesgo.

“Preservado por existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos, lo que hace incompatible su transformación mediante la urbanización, mientras subsistan dichos procesos o actividades”⁶⁴².

c. Preservado por ordenación territorial o urbanística.

“Preservado por ordenación territorial o urbanística”, ya que esta ordenación entiende que su transformación es incompatible con la consecución sus fines y objetivos “por razones de sostenibilidad, protección de los recursos culturales, racionalidad y viabilidad, o por los valores en ellos concurrentes: ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, y aquellos que deban ser reservados para usos de interés general, atendiendo a las características y condiciones del municipio”.

d. Común.

El resto del suelo rústico se considera como “común”.

e. Hábitat rural diseminado

Dentro del suelo rural se “identificarán como hábitat rural diseminado existente los terrenos que constituyen el ámbito territorial sobre el que se ubica un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse y que pueden demandar algunas infraestructuras, dotaciones o servicios comunes para cuya ejecución no se precise una actuación urbanizadora” (artículo 14.2 de la LISTA)⁶⁴³.

1.3. Su comparación con las clases y categorías de suelo previstas por la LOUA.

❖ *Cuadro/Gráfico 15. Clases y categorías de suelo en la LOUA. Comparación con la LISTA en la página 554.*

1.4. El encaje de las clases y categorías de suelo previstas por la LISTA con las “situaciones básicas” en el TRLSRU.

La Exposición de Motivos de la LISTA afirma que el “régimen establecido para las clases de suelo y para su transformaciones es coherente con la legislación básica estatal que distingue entre las situaciones del suelo (la realidad física), para fijar el contenido del derecho de propiedad, y el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo (el proceso urbanístico) que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia constitucional”.

❖ *Cuadro/Gráfico 16. Situaciones del suelo y de transformación en la LISTA y su relación con la legislación estatal en la página 556.*

2. Derechos y obligaciones de los titulares del suelo. Régimen del suelo. Derecho a materializar el aprovechamiento urbanístico una vez cumplidas con las obligaciones.

Las clases suelo y las posibilidades de “transformación” del mismo, definen los derechos y obligaciones de la propiedad y de la promoción de la actuaciones previstas o posibles.

Siguiendo el esquema de la LOUA⁶⁴⁴ (aunque de forma más sencilla), la LISTA establece una previsión de derechos y obligaciones de carácter general, que va concretado en cada clase, partiendo del suelo rústico y concluyendo con el suelo urbano.

2.1. Principios generales del contenido del derecho de propiedad. El uso urbanístico del subsuelo.

La Exposición de Motivos señala en relación al “régimen urbanístico del suelo” que el Texto legal “regula de forma íntegra el contenido urbanístico de la propiedad del suelo y los distintos regímenes y situaciones del suelo, estableciendo los derechos y deberes inherentes a los mismos, sobre la base de criterios de orden estrictamente urbanísticos”. Por tanto, la propiedad del suelo se conforma, como ha sido tradicional en la legislación urbanística, respondiendo a un carácter estatutario⁶⁴⁵. En este sentido el artículo 15 de la Ley señala que “la clasificación, categoría y las restantes determinaciones de ordenación territorial y urbanística del suelo vinculan los terrenos y las construcciones, edificaciones y equipamientos a los correspondientes destinos y usos, y definen su función social, delimitando el contenido del derecho de propiedad”, fijando, en consecuencia el contenido “normal” del derecho de propiedad⁶⁴⁶.

Ahora bien, la previsión de implantación de usos y su correspondiente superficie construida (edificabilidad⁶⁴⁷) por la ordenación, por sí misma, no integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la Ley. Como es tradicional en nuestro sistema, la LISTA se pronuncia claramente por el hecho de que “la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no se integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo” (artículo 15.2), ya que la incorporación al patrimonio del titular de ese aprovechamiento⁶⁴⁸ “se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda”; y en coherencia con lo anterior, los límites establecidos por la ordenación urbanística no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en la legislación y, lógicamente, en el TRLSRU⁶⁴⁹.

Como ya señaló la LOUA⁶⁵⁰, el uso urbanístico del subsuelo y su aprovechamiento queda “subordinado a las exigencias del interés público”⁶⁵¹ (artículo 15.3 de la LISTA), y esto por la necesidad de implantación de instalaciones o equipamientos, o la necesidad de preservar el patrimonio arqueológico soterrado. Esta posibilidad condicionará la adquisición y materialización del aprovechamiento subjetivo atribuido al suelo por el instrumento de ordenación, de tal forma que éste debe establecer el alcance de las posibilidades de aprovechamiento privado del subsuelo⁶⁵².

a. Contenido de los derechos.

Los derechos de la propiedad, con carácter general, y con independencia de la clase de suelo se señalan en el artículo 16 de la LISTA. El Texto determina que el “contenido urbanístico de la propiedad del suelo está integrado por el derecho de disposición, uso, disfrute y explotación sostenible, conforme a la clasificación y el destino que tenga en cada momento, de conformidad con la legislación que le sea aplicable y, en particular, con la ordenación territorial y urbanística”, de tal forma que estos derechos o facultades “alcanzan al suelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación que se regulan en la presente Ley, y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público”. También forman parte de estos derechos generales el de “participar y, en su caso, a promover las actuaciones de transformación urbanística, en la forma establecida” en la propia LISTA.

b. Contenido de las obligaciones.

Los derechos de carácter general vienen acompañados, según la Ley, de una serie de obligaciones también señaladas con carácter general (artículo 17):

-“Conservar y mantener el suelo y, en su caso, su masa vegetal, así como cuantos valores en él concurran” según las previsiones de la legislación urbanística y la legislación sectorial que sea de aplicación.

-Destinar los terrenos, edificaciones, instalaciones, etc. al uso previsto en la ordenación urbanística y territorial, y cumplir con el deber legal de conservación⁶⁵³.

-“Solicitar y obtener las autorizaciones administrativas preceptivas o, en su caso, formular la declaración responsable o comunicación que sean exigibles, con carácter previo a cualquier acto o uso del suelo”⁶⁵⁴.

-“Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación”⁶⁵⁵.

El colofón de los deberes señalados supone que no “puedan entenderse adquiridos por silencio administrativo facultades que contravengan las determinaciones de la ordenación territorial o urbanística”⁶⁵⁶.

❖ *Cuadro/Gráfico 17. Esquema de derechos y deberes de la propiedad en las distintas clases de suelo en la página 558.*

2.2. Régimen del suelo rústico.

El artículo 19 de la LISTA concreta el esquema de deberes y obligaciones de los propietarios de suelo clasificado como rústico.

a. Derechos.

-“El contenido urbanístico de la propiedad en suelo rústico comprende los derechos de disposición, uso, disfrute y explotación de los terrenos, lo que incluye los actos precisos para el desarrollo: a) De los usos ordinarios⁶⁵⁷ que, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, no se encuentren prohibidos

por la ordenación territorial y urbanística, quedando sujetos a las limitaciones y requisitos impuestos por la legislación y planificación aplicables por razón de la materia. b) De los usos extraordinarios⁶⁵⁸ que, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, pudieran autorizarse en esta clase de suelo”.

-En el caso de suelo donde esté prevista una actuación de transformación, los propietarios tienen “derecho a participar en las actuaciones de transformación urbanística”, según la previsiones de la Ley, “sus normas de desarrollo, así como en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística”.

-Cuando el suelo esté especialmente protegido⁶⁵⁹ o preservado⁶⁶⁰ los derechos anteriores “quedarán sometidos a la defensa y mantenimiento de los valores, fines y objetivos que motivaron su protección o preservación conforme al régimen que se establezca en la legislación y ordenación sectorial, territorial y urbanística correspondiente”. En estos supuestos las “determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales prevalecerán sobre el resto de instrumentos de ordenación conforme a la legislación básica estatal”⁶⁶¹.

b. Deberes.

Los deberes urbanísticos de la propiedad en suelo rústico son los siguientes:

-“Conservar el suelo (...), debiendo dedicarlo a los usos ordinarios de esta clase de suelo o, en su caso, a los usos extraordinarios que pudieran autorizarse, contribuyendo al mantenimiento de las condiciones ambientales y paisajísticas del territorio y a la conservación de las edificaciones existentes conforme a su régimen jurídico⁶⁶², para evitar riesgos y daños o perjuicios a terceras personas o al interés general”.

-“Solicitar las licencias, presentar las declaraciones responsables o comunicaciones previas y, en su caso, las autorizaciones previas⁶⁶³, tanto para los usos ordinarios como para los usos extraordinarios, así como para todo acto de segregación o división”, teniendo en cuenta además lo establecido en la legislación sectorial.

-Los deberes propios de las “actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico común, cuando sean procedentes” según previsto en la Ley⁶⁶⁴ y en los instrumentos de ordenación. Cuando se plantee esta posibilidad “el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación”.

-“Cuando el suelo rural no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización, el propietario tendrá, además de lo previsto en los apartados anteriores”, “el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales establecidas en esta Ley para legitimar los usos privados extraordinarios⁶⁶⁵, así como el de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo”.

c. Prohibiciones.

En suelo rústico están prohibidas las parcelaciones urbanísticas (artículo 91.7 de la LISTA). Lógi-

camente en suelo no sometido a transformación, la división del suelo no puede ser contraria a lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o similar de aplicación y, por supuesto, en este caso están prohibidas las obras de urbanización, salvo las necesarias y complementarias a las actuaciones de naturaleza urbanística en las operaciones de transformación del suelo rústico.

2.3. Usos y actividades en suelo rústico.

Usos y actividades de carácter general prevista por la LISTA para el suelo rústico se relación en su artículo 20, teniendo en cuenta que la “segregación⁶⁶⁶, edificación⁶⁶⁷, construcción⁶⁶⁸, obras⁶⁶⁹, instalaciones⁶⁷⁰, infraestructuras⁶⁷¹ o uso del suelo que se realicen” sobre suelo rústico deben cumplir una serie de condiciones (teniendo en cuenta, además el “régimen particular que les corresponda por su carácter ordinario o extraordinario”):

-“Deberán ser compatibles con el régimen del suelo rústico, con la ordenación territorial y urbanística y la legislación y planificación sectorial que resulte de aplicación”.

-“No podrán inducir a la formación de nuevos asentamientos⁶⁷², salvo las actuaciones de transformación urbanísticas. “Se entenderá que inducen a la formación de nuevos asentamientos los actos de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico sean susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo”. En consecuencia las “condiciones para impedir la formación de nuevos asentamientos se establecerán reglamentariamente teniendo en cuenta las características de los municipios, su estructura parcelaria y la existencia de agrupaciones de edificaciones irregulares, así como los parámetros de ocupación, de parcela y cualquier otro que se considere necesario para garantizar la preservación de las características del suelo rústico”.

-“Quedarán vinculadas al uso que justifica su implantación, debiendo ser proporcionadas a dicho uso y adecuadas al entorno rural donde se ubican”.

a. Actuaciones en suelo rústico.

Para la LISTA las actuaciones en suelo rústico pueden ser de carácter ordinario, de carácter extraordinario y actuaciones sobre HRD. Además en suelo rústico común es posible que la ordenación urbanística señale o defina criterios para cometer actuación de transformación de nueva urbanización.

❖ *Cuadro/Gráfico 18. Actuaciones en suelo rústico en la página 559.*

b. Actuaciones ordinarias en suelo rústico.

El artículo 21 de la LISTA relaciona lo que considera usos ordinarios en suelo rústico: “agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica” (remitiendo el concepto de no transformación de su naturaleza rústica a regulación reglamentaria). Amplia la Ley el término de usos ordinarios en esta clase de suelo a los “vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables⁶⁷³, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones⁶⁷⁴, actividades mineras, a las telecomunicaciones”, además de los necesarios para la “ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos” que deban de ubicarse en suelo rústico.

Teniendo en cuenta los usos ordinarios, el mismo artículo señala cuales son las actuaciones ordinarias:

-“Las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que sean necesarios para el normal funcionamiento y desarrollo de los usos ordinarios”, incluyendo además las “actividades complementarias de primera transformación y comercialización de las materias primas generadas en la misma explotación que contribuyan al sostenimiento de la actividad principal siempre que se acredite la unidad de la misma⁶⁷⁵.”

-“Las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada⁶⁷⁶.”

-“La ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos de carácter permanente, no previstos en los instrumentos de planeamiento, y que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo⁶⁷⁷.”

-“Actuaciones en los asentamientos delimitados como hábitat rural diseminado para la conservación, mantenimiento y mejora de estos ámbitos”, según las previsiones establecidas por la ordenación urbanística.

Las actuaciones ordinarias requerirán licencia urbanística por parte del municipio teniendo en cuenta las excepciones señaladas en las LISTA⁶⁷⁸, además de las autorizaciones exigidas por la legislación sectorial⁶⁷⁹.

c. Actuaciones extraordinarias en suelo rústico. Autorización.

Según el artículo 22 de la LISTA, tanto “en municipios que cuenten con instrumento de ordenación urbanística general o en ausencia de este”, se podrán autorizar con “carácter extraordinario y siempre que no estén expresamente prohibidas por la legislación o por la ordenación territorial y urbanística, y respeten el régimen de protección” que en su caso les sea de aplicación “usos y actuaciones de interés público o social⁶⁸⁰ que contribuyan a la ordenación y el desarrollo del medio rural, o que hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano⁶⁸¹”.

Su objeto será la “implantación de equipamientos⁶⁸² incluyendo su ampliación, así como usos industriales⁶⁸³, terciarios⁶⁸⁴ o turísticos⁶⁸⁵” así como “cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo, incluyendo las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios para su desarrollo”. Relacionadas con estos usos “podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas⁶⁸⁶.”

Según se establezca reglamentariamente “podrán autorizarse viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos (...) ni impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico⁶⁸⁷.”

Estas actuaciones requieren una autorización previa a la licencia municipal⁶⁸⁸ que “cualifique los terrenos donde pretendan implantarse” conforme al procedimiento que se determine reglamentariamente⁶⁸⁹. Ahora bien, la Ley establece unos criterios mínimos que debe seguir el procedimiento de autorización:

-Se someterá la actuación a información pública y audiencia de los titulares de los terrenos colindantes y de las Administraciones Públicas que tutelan intereses públicos afectados⁶⁹⁰, por plazo no inferior a un mes.

-El plazo máximo para notificar la resolución del procedimiento será de seis meses y el silencio tendrá efecto desestimatorio⁶⁹¹.

-La resolución del procedimiento corresponderá al Ayuntamiento. El órgano competente para su aprobación será el Pleno Municipal⁶⁹².

-Será necesario informe vinculante⁶⁹³ emitido por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio “cuando la actuación afecte o tenga incidencia en la ordenación del territorio”.

Hay que tener en cuenta que “para concretos y determinados usos o actividades, se podrá establecer una duración limitada de la cualificación con la obligación de restitución de los terrenos finalizada la misma”. Además, “con la finalidad de que se produzca la necesaria compensación por el uso y aprovechamiento de carácter extraordinario del suelo, se establece una prestación compensatoria que gestionará el municipio y que se destinará al Patrimonio Municipal de Suelo⁶⁹⁴ con una cuantía del diez por ciento del presupuesto de ejecución material de las obras que hayan de realizarse, excluido el coste correspondiente a maquinaria y equipos. Esta cuantía podrá ser minorada conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente”. Para las viviendas unifamiliares aisladas será del 15%. La compensación se devengará con la solicitud de licencia urbanística. No obstante las “administraciones públicas estarán exentas del pago de la prestación compensatoria para los actos que realicen en ejercicio de sus competencias”.

d. Actuaciones sobre hábitat rural diseminado.

Las LISTA señala en su artículo 23, que “sobre los ámbitos delimitados como hábitat rural diseminado⁶⁹⁵ por los instrumentos de ordenación urbanística general o por los planes especiales⁶⁹⁶ podrán desarrollarse las actuaciones urbanísticas que contribuyan a su conservación, mantenimiento y mejora y que sean compatibles con el régimen de protección de la categoría de suelo rústico donde se localicen⁶⁹⁷”.

Los titulares de estos terrenos “tienen el deber de costear la obtención de los terrenos destinados a las dotaciones públicas y las obras de mejora de las infraestructuras y servicios previstos en el instrumento de ordenación urbanística que los ordene”. El régimen de estos asentamientos tiene actualmente un desarrollo reglamentario⁶⁹⁸.

e. Transformación del suelo rústico.

El artículo 24.1.b de la LISTA determina que es suelo rústico común es posible la “realización de las actuaciones de nueva urbanización”, “previa tramitación de los correspondientes instrumentos de ordenación y ejecución urbanística”. En este sentido “podrán ser objeto de actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico común los terrenos que resulten necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento urbano, de la actividad económica o para completar la estructura urbanística”; y la necesidad de dicha transformación “deberá justificarse por su interés público o social, en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda o por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible”. Todo ello, bajo los principios de sostenibilidad y racionalidad según justificación reglamentaria (artículo 31 de la LISTA)⁶⁹⁹.

Esta posibilidad cumple las funciones previstas anteriormente para el suelo urbanizable, flexibilizando el sistema ya que, ahora, la delimitación de actuaciones de transformación de nueva urbanización puede venir establecida por el planeamiento urbanístico o ser objeto de delimitación posterior, según los criterios fijados por dicho planeamiento⁷⁰⁰.

2.4. Régimen del suelo urbano.

El artículo 18 de la LISTA relaciona el contenido de los derechos y obligaciones de los propietarios en suelo urbano.

a. Derechos.

-A “materializar, mediante la edificación⁷⁰¹ y una vez el suelo tenga la condición de solar⁷⁰², el aprovechamiento que corresponda a los terrenos⁷⁰³”.

-“Destinar las edificaciones realizadas a los usos autorizados por la Administración de acuerdo a lo establecido en el instrumento de ordenación y en la legislación sectorial de aplicación desarrollando en ellas las actividades previstas”.

-Participar, y si está previsto por la ordenación, promover las actuaciones de transformación urbanística en esta clase de suelo⁷⁰⁴.

b. Deberes.

-“Ejecutar, en su caso, la urbanización complementaria a la edificación necesaria para que los terrenos alcancen o recuperen la condición de solar”⁷⁰⁵.

-“Realizar la edificación en las condiciones⁷⁰⁶ y plazos fijados por la ordenación urbanística⁷⁰⁷, una vez que el suelo tenga la condición de solar”.

-“Conservar la edificación para que mantenga las condiciones requeridas para su ocupación y, en su caso, rehabilitarla para que las adquiera”⁷⁰⁸.

-“Participar o solicitar la expropiación en las actuaciones de transformación urbanística que se promuevan por iniciativa pública”⁷⁰⁹.

-“Participar en la ejecución urbanística en el régimen de distribución de beneficios y cargas cuando la Administración imponga la realización de actuaciones sobre el medio urbano, de conformidad con lo dispuesto en la normativa básica estatal”⁷¹⁰.

c. Transformación del suelo urbano.

Sobre el suelo urbano es posible operar a través de actuaciones de transformación urbanísticas (artículo 24.1.a de la LISTA). Estas actuaciones reciben el nombre de actuaciones de mejora⁷¹¹ y de actuaciones de reforma interior⁷¹². Las primeras actúan “sobre una parcela o conjunto de parcelas”, y “tienen por objeto el aumento de edificabilidad, del número de viviendas o el cambio de uso o tipología, cuando precisen nuevas dotaciones públicas, generales o locales, o cuando impliquen un incre-

mento del aprovechamiento urbanístico, que no conlleven la necesidad de reforma o renovación de la urbanización” (artículo 27.1 de la LISTA). Las segundas “tienen por objeto una nueva ordenación urbanística en un ámbito por causa de la obsolescencia de los servicios, degradación del entorno, necesidad de modificar los usos existentes, o análogas que hagan necesaria la reforma o renovación de la urbanización del ámbito” (artículo 29.1 de la LISTA).

3. El concepto de actuación urbanística. Su relación con el concepto de actuación de transformación urbanística del TRLSRU.

Según la Exposición de Motivos de la Ley “se regulan las actuaciones de transformación urbanística que pueden establecerse en cada clase de suelo, de acuerdo con la legislación estatal”, si bien “se establece el procedimiento para la delimitación de estas actuaciones conforme a los criterios y directrices que se establezcan en el Plan General de Ordenación Municipal o en el Plan de Ordenación Urbana sin necesidad de proceder a una modificación del planeamiento general”.

Como se ha señalado “en el suelo urbano se regulan las actuaciones de mejora urbana y las de reforma interior y en el suelo rústico las actuaciones de nueva urbanización”, que tiene como función en este último caso, “dar respuesta a las demandas y necesidades que surjan y no puedan atenderse con el suelo urbano disponible”. Por tanto, “el régimen establecido para las clases de suelo y para su transformación es coherente con la legislación básica estatal”.

3.1. Concepto.

Las actuaciones de transformación implican un proceso de cambio sobre las dos clases de suelo. En el supuesto de suelo rústico supone su transformación de suelo rústico común a suelo urbano a través de las correspondientes obras de urbanización y los procesos de equidistribución de cargas y beneficios. En el caso de suelo urbano, las posibilidades de transformación consisten en reformar o renovar la urbanización existente, o el incremento de aprovechamiento o cambio de usos existentes que impliquen o condicionen el reequilibrio de las dotaciones vigentes en el momento de autorizar la actuación.

❖ *Cuadro/Gráfico 19. Equiparación entre las actuaciones de transformación en el TRLSRU y la LISTA en la página 56o.*

a. En suelo urbano.

En suelo urbano son posibles actuaciones de mejora urbana y actuaciones de reforma interior.

Para el artículo 27.1 de la LISTA, como se ha señalado, son actuaciones de mejora urbana⁷¹³ “sobre una parcela o conjunto de parcelas, aquellas que, en suelo urbano, tienen por objeto el aumento de edificabilidad⁷¹⁴, del número de viviendas⁷¹⁵ o el cambio de uso o tipología⁷¹⁶, cuando precisen nuevas dotaciones públicas, generales o locales⁷¹⁷, o cuando impliquen un incremento del aprovechamiento urbanístico⁷¹⁸, que no conlleven la necesidad de reforma o renovación de la urbanización⁷¹⁹”.

También se ha comentado que el artículo 29.1 de la LISTA “consideran actuaciones de reforma interior⁷²⁰ aquellas que, en suelo urbano, tienen por objeto una nueva ordenación urbanística⁷²¹ en un ámbito por causa de la obsolescencia de los servicios⁷²², degradación del entorno⁷²³, necesidad de modificar los usos existentes⁷²⁴, o análogas que hagan necesaria la reforma o renovación de la urbanización del ámbito⁷²⁵”.

b. En suelo rústico común.

El artículo 31.1 de la LISTA determina que “podrán ser objeto de actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico común los terrenos que resulten necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento urbano, de la actividad económica o para completar la estructura urbanística”⁷²⁶.

Por tanto, estas intervenciones sobre suelo rústico común, que plantea una actividad de transformación sobre suelo en situación básica de rural, equipara este suelo a la anterior clasificación de suelo urbanizable (pueden ser delimitadas por el propio PGOM, artículo 63.2.b de la LISTA), con el matiz de que las mismas puede ser establecida a posteriori de la aprobación del planeamiento de carácter general, según los criterios señalados por esta ordenación (artículo 63.1.e de la LISTA). En base a criterios determinantes del desarrollo sostenible, la necesidad de transformación del suelo clasificado como rústico común “deberá justificarse por su interés público o social⁷²⁷, en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda⁷²⁸ o por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible⁷²⁹”. Todo ello, bajo los principios de sostenibilidad y racionalidad.

3.2. Delimitación.

Para la Ley (artículo 25.1) “la delimitación de las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización corresponde al Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) y las de mejora urbana y de reforma interior al Plan de Ordenación Urbana (POU)”. También es posible que esta delimitación la establezca el PBOM⁷³⁰. No obstante lo anterior “conforme a las determinaciones que en estos instrumentos se contengan podrán delimitarse actuaciones de transformación urbanística por los instrumentos de ordenación detallada⁷³¹, previa propuesta de delimitación motivada⁷³²”.

a. Contenido.

La propuesta de delimitación debe contener (artículo 25.2 de la LISTA):

- Las bases para el desarrollo y ejecución de la actuación de transformación.
- Estimación de los costes de urbanización.
- Plazos de ejecución con detalle suficiente que permita calcular los gastos imputables a la actuación.
- Criterios de distribución entre los afectados.

b. Iniciativa.

Se podrá iniciar de oficio o a solicitud de las personas propietarias⁷³³. Para la Ley “se iniciará de oficio cuando así se haya acordado por la Administración Pública a iniciativa propia o en virtud de propuesta realizada por otra Administración o entidad pública adscrita o dependiente de esta, sin perjuicio del derecho de petición de cualquier persona física o jurídica”.

c. Bases orientativas.

La propuesta de delimitación del ámbito de transformación establecerá las bases para concretar su aprovechamiento urbanístico a materializar en el ámbito⁷³⁴. El contenido de la propuesta debe completarse con unas bases orientativas para su ejecución que desarrollen el contenido señalado por la Ley. Las bases deberán establecer los criterios para la delimitación de ámbitos de ejecución⁷³⁵, el modo de ejecución preferente, los sujetos, el sistema, etc.⁷³⁶. Las bases orientativas deben definir de forma general las previsiones de programación que debería de asumir el planeamiento de detalle que ordene el ámbito⁷³⁷.

d. Delimitación y tramitación cuando no está definida en el instrumento de ordenación.

La Ley señala que el procedimiento para la aprobación de la propuesta de delimitación será desarrollado mediante reglamento, cuando no estén delimitadas por el instrumento de ordenación. Ahora bien, debe de seguir las siguientes reglas:

- El procedimiento se iniciara de oficio o a solicitud de personas propietarias⁷³⁸.
- La tramitación y aprobación corresponderá al Ayuntamiento. Ahora bien “se requerirá informe preceptivo de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo cuando su objeto sea una actuación de nueva urbanización que será emitido en el plazo de un mes⁷³⁹”.
- Se contempla un periodo de información pública no inferior a un mes.
- El plazo máximo de resolución del mismo será de seis meses desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración competente para su tramitación o, cuando la iniciativa sea pública, desde el acuerdo de inicio.
- En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa determinará su caducidad⁷⁴⁰.
- En los iniciados a solicitud de las personas propietarias legitimada para la propuesta⁷⁴¹, el paso del plazo sin resolución implica la desestimación por silencio⁷⁴².
- “El instrumento de ordenación urbanística detallada que delimite el ámbito deberá aprobarse inicialmente en el plazo máximo de dos años a contar desde la resolución del procedimiento”. El transcurso del plazo señalado determina la caducidad de la propuesta de delimitación.

3.3. Áreas de reparto (AR) y aprovechamiento medio (AM) en operaciones de transformación.

De forma general, el artículo 26 de la LISTA señala que la “ejecución de las actuaciones de transformación urbanística se desarrollará, siempre que sea posible, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas”. En este sentido el mismo Texto determina que “cuando esté prevista la ejecución sistemática⁷⁴³, las actuaciones se incluirán en un área de reparto de la que formarán parte los terrenos pertenecientes a los sistemas generales adscritos a la misma para su obtención”. Y esto sin concretar cuál puede ser el ámbito y los criterios para establecer AR.

a. Supuestos.

Las determinaciones sobre las delimitación de AR y fijación del AM para cada de las actuaciones de transformación es muy somera en la LISTA, lo que sin duda requerirá una mayor concreción a nivel reglamentario. En principio la delimitación de cualquier tipo de actuación de transformación a desarrollar por ejecución sistemática (esto es, donde sea posible delimitar una unidad de ejecución⁷⁴⁴) exige la definición de AR y por tanto un AM.

Es perfectamente asumible la posibilidad del establecimiento de AR y AM en actuaciones de nueva urbanización y de reforma interior, ya que el derecho de la propiedad se fija en función de un porcentaje de este aprovechamiento (cesiones a la Administración del diez por ciento de aprovecha-

miento medio –artículos 30.a⁷⁴⁵ y 32.b⁷⁴⁶ de la LISTA-). Pero también es posible que las actuaciones de reforma interior puedan ser ejecutadas mediante mecanismos asistemáticos, por lo cual no sería necesario en ese supuesto determinar AR⁷⁴⁷

b. Contenido.

Según la Ley (artículo 26.3) en “cada área de reparto se determinará el aprovechamiento medio que le corresponde, que vendrá determinado por el cociente entre la suma de los aprovechamientos objetivos de los ámbitos que pertenecen al área y la superficie total de ésta, descontando la superficie de los terrenos pertenecientes a los sistemas generales o locales ya obtenidas y afectadas a su destino”; teniendo en cuenta que el “aprovechamiento urbanístico de una parcela viene determinado por la edificabilidad ponderada en función del uso y tipología correspondiente a su calificación urbanística” (artículo 26.5); y que el “aprovechamiento objetivo de un ámbito se determinará ponderando su edificabilidad en función del uso y tipología característica y, cuando implique un valor diferenciado, en función de la localización y las cargas de urbanización que deba soportar la actuación” (artículo 26.4).

c. Supuesto especial: dotación o incremento de aprovechamiento (actuación de mejora urbana).

Hay que tener en cuenta que las actuaciones de mejora en suelo urbano tienen previsto su desarrollo por ejecución asistemática (artículo 88.2.b de la LISTA⁷⁴⁸), y este tipo de ejecución se verifica al margen de la unidad de ejecución⁷⁴⁹, e incluso por procedimientos equidistributivos distintos a la RP⁷⁵⁰. Por lo tanto no le es de aplicación, en ningún caso, la delimitación de AR y AM, y el derecho de los propietarios afectados alcanza al aprovechamiento preexisten más el noventa por ciento del incremento que se produce⁷⁵¹.

❖ **Cuadro/Gráfico 20.** Actuaciones de transformación en suelo urbano y rústico según la LISTA. Obligaciones de la promoción en la página 562.

4. Actuaciones de transformación en suelo urbano.

Desde el POU o con posterioridad a su vigencia, siguiendo los criterios establecidos en el mismo, en suelo urbano, se pueden establecer dos tipos de actuación de transformación.

4.1. Actuaciones de dotación o incremento de aprovechamiento (de mejora urbana).

Ya se ha comentado el alcance del concepto de actuación de mejora en suelo urbano según la LISTA que representa una situación equivalente a la actuación de “dotación” regulada por el TRLSRU⁷⁵², y es similar a una de las previsiones de suelo urbano no consolidado prevista en la LOUA⁷⁵³.

Lo determinante es este tipo de intervención es que el incremento de aprovechamiento urbanístico, que se plasma en una mayor rentabilidad de los terrenos o en un incremento de población, por ejemplo, requiere un reequilibrio en de las dotaciones urbanísticas, incrementado las existentes, para mantener el nivel de servicio señalado por la ordenación urbanística en su origen; pero también implica la necesidad de distribuir con la Administración las nuevas plusvalías generadas (el incremento del aprovechamiento) cumpliendo así con el mandato constitucional⁷⁵⁴.

Este tipo de actuaciones “deberán estar debidamente justificadas y motivadas en la mejora de la ciudad existente” (artículo 27.2 de la LISTA).

a. Actuaciones de dotación. Sobre parcelas o conjunto de parcelas.

Estas actuaciones pueden afectar a una sola parcela o a varias, siempre que sobre ellas se produzca un incremento en las condiciones urbanísticas que impliquen un mayor aprovechamiento⁷⁵⁵. Ahora bien, la concreción del ámbito de acción de la actuación, que debe incluir el suelo correspondiente a las nuevas dotaciones que deben crearse y a las parcelas que deben cederse a la Administración en concepto de recuperación de plusvalías (si es que es posible su delimitación en suelos cercanos), implica el establecimiento de lo que la LISTA llama área homogénea⁷⁵⁶.

b. Delimitación de áreas homogéneas.

Según el artículo 27.3 de la LISTA para las actuaciones de mejora urbana “se delimitará un área homogénea, bien en el propio Plan de Ordenación Urbana, o bien posteriormente mediante Estudio de Ordenación”. Esta área incluirá los “terrenos objeto del incremento de edificabilidad, del incremento del número de vivienda, cambio de uso o tipología y aquellos donde se localicen, en su caso, las nuevas dotaciones públicas a obtener”, teniendo en cuenta que la “delimitación del área homogénea no podrá contradecir las determinaciones que el Plan de Ordenación Urbana hubiera establecido”⁷⁵⁷.

c. Deberes de la promoción.

Las actuaciones de mejora urbana, en coherencia con el contenido del TRLSRU⁷⁵⁸, determina los siguientes deberes para la promoción:

- “Entregar a la Administración actuante, y con destino al patrimonio público de suelo⁷⁵⁹, la parcela o parcelas libres de cargas, correspondientes al diez por ciento del incremento del aprovechamiento, si lo hubiera”. Esta cesión puede sustituirse por su equivalente en metálico⁷⁶⁰.

-“Entregar a la Administración actuante el suelo calificado para nuevos sistemas generales o locales, a obtener, cuando sean necesarios en los términos establecidos reglamentariamente”. Esta cesión debe concretarse en función de las dotaciones existentes o previstas por el planeamiento en la zona. El desarrollo reglamentario que ahora exige la LISTA, antes estaba representado por la necesidad de mantener con estas operaciones la denominada media dotacional, que no consideraba la necesidad de incrementar los sistemas generales⁷⁶¹. El Texto legal no prevé la sustitución de este deber en los mismos términos que la LOUA⁷⁶². La LISTA señala que “este deber podrá sustituirse, cuando sea imposible físicamente su materialización, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa dentro del área homogénea o por otras formas de cumplimiento del deber”, por lo tanto no prevé su sustitución expresamente por su valor en metálico, pero sí formas alternativas de cumplimiento más flexibles. Por ejemplo, superficie construida de uso dotacional materializando complejo inmobiliario⁷⁶³, de tal forma “podrán utilizarse las fórmulas contempladas en la legislación de propiedad horizontal”.

-“Indemnizar a los titulares de derechos sobre las edificaciones que deban ser demolidas y garantizar el realojamiento y retorno⁷⁶⁴ de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, cuando tengan derecho a ellos”, en los términos establecidos en el TRLSRU⁷⁶⁵.

4.2. Actuaciones de reforma interior.

Ya se ha definido el alcance que para la LISTA tienen las actuaciones de reforma interior. Lo determinante en este tipo de actuaciones es la intervención para su reforma o la generación de urbanización estableciendo nuevas condiciones, dentro del suelo clasificado como urbano. También se “deberán promover actuaciones de reforma interior en los vacíos de suelo urbano que no cuenten con ordenación detallada, o teniéndola, se considere necesaria su revisión” (artículo 29.2). Todas las actuaciones de este tipo que se delimiten “deberán estar debidamente justificadas y motivadas en la regeneración de la ciudad existente”⁷⁶⁶.

a. Delimitación.

Este tipo de actuaciones se delimitarán “bien en el propio Plan de Ordenación Urbana, o bien posteriormente por el Plan de Reforma Interior no pudiendo contradecir en este último caso las determinaciones del Plan de Ordenación Urbana” (artículo 29.4 de la LISTA).

b. Deberes de promoción.

Los “deberes vinculados a las promociones de actuaciones de reforma interior” (artículo 30 de la LISTA) son, conforme a las previsiones del TRLSRU⁷⁶⁷, los siguientes:

-“Entregar al Ayuntamiento, y con destino al patrimonio municipal de suelo⁷⁶⁸, la parcela o parcelas libres de cargas correspondientes al diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico en las actuaciones asistemáticas⁷⁶⁹ o, en su caso, del incremento del aprovechamiento medio sobre el aprovechamiento urbanístico preexistente en el planeamiento, en las sistemáticas⁷⁷⁰. Dicho porcentaje podrá reducirse hasta un mínimo del cinco por ciento justificadamente en los casos” según se establezca reglamentariamente.

Ahora bien la “entrega de suelo podrá sustituirse, mediante resolución motivada, por el abono a la Administración de su valor en metálico o por otras formas de cumplimiento del deber”, sin embargo

“no se entenderá justificada la sustitución cuando pueda cumplirse el deber mediante la entrega de suelo destinado a la reserva de vivienda protegida”.

-“Entregar a la Administración actuante el suelo para nuevos sistemas generales o locales incluidos en el ámbito⁷⁷¹, que demande la actuación en función del grado de colmatación del ámbito” permitiéndose de nuevo la utilización de “fórmulas contempladas en la legislación de propiedad horizontal”⁷⁷².

-“Costear y, en su caso, ejecutar⁷⁷³ todas las obras de urbanización del ámbito y las de conexión con las redes generales viarias y de infraestructuras y servicios técnicos, así como las obras de ampliación y refuerzo de dichas redes que sean necesarias en función de las dimensiones y características de la actuación⁷⁷⁴”. Ahora bien “los promotores de la actuación tendrán derecho al reintegro de los gastos de instalación de las redes de servicios técnicos con cargo a las empresas suministradoras⁷⁷⁵” según se determine reglamentariamente o, en caso contrario, según determine el Ayuntamiento⁷⁷⁶.

-“Entregar al Ayuntamiento, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras” costeadas y/o ejecutadas que formaran parte del “dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera de las redes y servicios”, además de las “instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública⁷⁷⁷”.

-“Indemnizar a los titulares de derechos sobre las edificaciones que deban ser demolidas⁷⁷⁸ y el realojamiento y retorno de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, cuando tengan derecho a ellos”, según las previsiones del TRLSRU.

4.3. Actuaciones urbanísticas en suelo urbano al margen de las de transformación.

Además de las actuaciones de transformación la LISTA prevé la materialización de actuaciones no consideradas de transformación en suelo urbano para la obtención de “sistemas generales y locales o para mejorar o completar la urbanización, así como las actuaciones de edificación recogidas en el título VI” (artículo 24.2).

Lógicamente, aunque este tipo de actuaciones tienen una regulación más precisa para el suelo urbano ya que, en general, implican la necesidad de completar las condiciones de esta clase de suelo, también es posible su consideración en suelo rústico, sin que constituyan una actuación de transformación (dotaciones necesarias en esta clase de suelo o edificatorias admitidas como ordinarias o extraordinarias)⁷⁷⁹.

5. Actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico.

Se ha comentado el alcance del concepto de la actuación de transformación de nueva urbanización en suelo rústico común⁷⁸⁰ según el artículo 31 de la LISTA. Serían posibles en los “terrenos que resulten necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento urbano, de la actividad económica o para completar la estructura urbanística”⁷⁸¹. Por tanto, la transformación de este suelo “deberá justificarse por su interés público o social, en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda o por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible”, teniendo en cuenta siempre los principios de sostenibilidad y racionalidad.

5.1. Condiciones y excepciones.

“Los terrenos incluidos en los ámbitos de nueva urbanización deberán ser colindantes al suelo urbano de los núcleos de población existentes, quedando integrados tras su transformación en la malla urbana”⁷⁸², y esto, dejando a salvo los siguientes supuestos donde no es necesario cumplir esta condición:

-“Que no puedan ubicarse en continuidad con el suelo urbano debido a la existencia justificada de elementos naturales, infraestructuras o afecciones sectoriales”⁷⁸³.

-Los de “uso global de actividades económicas o turístico que, de forma justificada, deban emplazarse en discontinuidad con los núcleos de población existentes”⁷⁸⁴.

-“Actuaciones de carácter supralocal contempladas expresamente en los instrumentos de ordenación territorial, las declaradas de interés autonómico⁷⁸⁵ o aquellas que se ejecuten conforme a procedimientos de concertación entre Administraciones Públicas”.

-“La incorporación de las agrupaciones irregulares compatibles con el modelo territorial y urbanístico”⁷⁸⁶.

5.2. Deberes de promoción.

Al igual que las actuaciones de transformación en suelo urbano, y siguiendo el esquema de la legislación estatal, el artículo 32 de la LISTA concreta los deberes de la promoción en las actuaciones de nueva urbanización.

-“Entregar al Ayuntamiento el suelo urbanizado y libre de cargas correspondiente a los sistemas generales⁷⁸⁷ y locales incluidos o adscritos al ámbito de actuación”.

-“Entregar al Ayuntamiento con destino al patrimonio municipal de suelo⁷⁸⁸, el suelo urbanizado y libre de cargas correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento medio del área de reparto⁷⁸⁹”. En este sentido “se deberá justificar que los usos y tipologías en los que se concrete la cesión de aprovechamiento son adecuados para los fines del citado patrimonio municipal de suelo”⁷⁹⁰.

-“Costear y, en su caso, ejecutar⁷⁹¹ todas las obras de urbanización del ámbito y las de conexión con las redes generales viarias y de infraestructuras y servicios técnicos, así como las obras de ampliación y refuerzo de dichas redes que sean necesarias en función de las dimensiones y características

de la actuación”. Al igual que en las actuaciones en suelo urbano los “promotores de la actuación tendrán derecho al reintegro de los gastos de instalación de las redes de servicios técnicos con cargo a las empresas suministradoras”⁷⁹².

-“Entregar al Ayuntamiento, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras (...), que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera de las redes y servicios citados, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública”.

-“Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse⁷⁹³ y garantizar el realojamiento y retorno de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual”, según lo establecido en el TRLSRU.

CAPÍTULO SÉPTIMO

Aprovechamiento urbanístico. Áreas de reparto y aprovechamiento medio

1. El concepto de aprovechamiento urbanístico. Su evolución en la legislación urbanística.

Frente al aprovechamiento natural de los terrenos, concretado en su naturaleza rústica según las posibilidades de explotación (agrícola, ganadera, forestal, etc.), las posibilidades de utilización del suelo desde una perspectiva urbana introduce, generalmente, un valor añadido al mismo, fruto de su rentabilidad por la posibilidad del mantenimiento o implantación de actividades propias de la Ciudad. La ordenación territorial y urbanística prevén o admiten un aprovechamiento natural (incluso admitiendo usos y actividades de carácter excepcional) frente a un aprovechamiento urbanístico del suelo que se traducen, directamente, en su valoración. Valoración en función del rendimiento natural que permite a sus titulares el suelo rústico, frente a un rendimiento urbano.

Un elemento básico de la ordenación en sus diversos niveles, es la definición del aprovechamiento, tanto rústico como urbano, y esto como referencia para determinar el contenido del derecho de propiedad una vez cubiertas, en su caso, las obligaciones señaladas en la legislación.

Centrándose en el concepto de aprovechamiento urbanístico, como contenido económico de la propiedad del suelo en función de las posibilidades de materializar usos y edificabilidades sobre un terreno, su articulación puede permitir mecanismos equidistributivos desde la propia ordenación urbanística a través de técnicas como el AM (denominado en algunas regulaciones legales como “aprovechamiento tipo”), pero siempre partiendo de las condiciones de edificación concretas permitidas sobre un ámbito (incluso sobre parcelas) por parte del planeamiento urbanístico. De ahí la definición de los diversos conceptos del aprovechamiento urbanístico, y la concreción de ámbitos territoriales para su fijación: por ejemplo, de un aprovechamiento homogéneo sobre AR, o el aprovechamiento objetivo de aplicación a manzanas o parcelas edificables.

La calificación urbanística, dentro de cada clasificación de suelo⁷⁹⁴, como técnica urbanística básica permite, de partida, concretar el aprovechamiento urbanístico de un terreno. García de Enterría y Parejo Alfonso⁷⁹⁵ afirmaron que la “calificación opera en el escalón de planeamiento de desarrollo del Plan General (...) desarrollando el régimen urbanístico del suelo dentro de cada categoría o clase de suelo del mismo, mediante la distribución o fijación territorial de los usos por zonas y la especificación de éstos y graduación de su respectiva intensidad”.

La especificación de usos e intensidad de usos en cada ámbito territorial se organiza por el planeamiento de forma diversa en función del contenido de la ordenación urbanística. En suelo rústico y en suelo urbano sometido a operaciones de transformación, puede que la planificación fije usos globales, con referencia a un esquema genérico que refleje las actividades urbanas básicas y, en todo caso, su conformación tipología elemental, y una intensidad de los usos marcada por la cantidad edificable del mismo⁷⁹⁶. Será el planeamiento de desarrollo (el PPO o el PRI, por ejemplo) el que concrete los usos específicos a implantar en ámbitos pormenorizados edificables (en manzanas o parcelas determinadas), describiendo los tipos edificatorios y las intensidades o edificabilidades de cada uno de ellos, así como el esquema de desarrollo de estos según compatibilidades o complementariedad (incluso incompatibilidades).

Los usos globales se concretan en actividades urbanas básicas que se clasifican, generalmente, en usos residenciales, industriales, comerciales o terciarias en general, turísticas, de equipamiento, de dotaciones de infraestructuras y, como no, en superficies destinadas a espacios libres y viarios.

En suelo urbano el planeamiento de desarrollo (de forma clara el POU) establecerá, en casi todos los casos, una calificación pormenorizada o detallada que supone la determinación de usos concretos a

nivel de manzanas edificables y espacios libres, definiendo su forma de ejecución y su esquema de compatibilidades, con una edificabilidad (una intensidad de uso pormenorizada o detallada), una tipología edificatoria⁷⁹⁷ concreta (adosada, abierta, etc.), que deben de plasmarse en el establecimiento de una ordenanza de edificación.

Sea cual sea el nivel de calificación (en función del nivel de ordenación global, pormenorizada o detallada) que determine el aprovechamiento que se puede materializar en un ámbito, el primer componente claro de este aprovechamiento es el uso (la tipología edificatoria podría entenderse como un componente o una matización del uso). Sobre un suelo se pueden construir usos residenciales, industriales, terciarios o, el planeamiento puede considerar que debe destinarse a un equipamiento público. Pero además, el planeamiento puede prever que los distintos usos (los residenciales, por ejemplo) se conformen de una forma determinada, densificando las parcelas, o al contrario, permitiendo grandes espacios libres interiores, con una gran altura, o con pocas plantas de edificación. En el caso de los usos residenciales, puede permitir que en una parcela se construyan varias viviendas u obligue a que se construya una sola vivienda. Estas decisiones de la ordenación urbanística implican mayor o menor aprovechamiento de una superficie concreta de suelo, y de forma más precisa, de parcela. Ya sea a nivel de calidad dentro de un mismo uso, ya sea a nivel de apreciación de rendimiento económico por tratarse de usos distintos⁷⁹⁸.

El otro componente básico del aprovechamiento es la intensidad de uso o usos, o de forma pormenorizada y detallada sobre cada manzana en parcelas concretas edificables, la edificabilidad. Un terreno tendrá mayor aprovechamiento con un uso y una tipología concreta, cuanto más se pueda construir, cuanto más edificabilidad tenga. La intensidad o edificabilidad en estos momentos tiene su expresión en metros cuadrados edificables por metros cuadrado de suelo⁷⁹⁹.

La LS92 no consideraba como básico el elemento situación o condiciones de la situación para definir el aprovechamiento urbanístico de un ámbito, una vez concretado el uso y tipología, y la intensidad o edificabilidad. Sólo se deducía de la aplicación del criterio de valoración del aprovechamiento urbanístico, en función del polígono fiscal⁸⁰⁰ donde se ubicará la parcela, y de la aplicación de la normativa de este carácter, ya que en estas valoraciones se tenían en cuenta la localización. También obligaba a la utilización de posibles coeficientes de localización el hecho de que podía admitirse ejecución asistemática, ejecución mediante ocupación directa, o pago en especie de expropiación con terrenos en distinta AR (en localización distinta), ya que no era posible llevar a cabo estos procedimientos (y esto aunque no estuviera prevista la utilización de coeficientes), si no se relativizan los usos, tipologías e intensidades en función de la localización, por el simple hecho de que el valor de estos depende de forma sustancial del lugar concreto de la Ciudad donde se ubican⁸⁰¹.

Si los distintos componentes del aprovechamiento se relativizan a través de coeficientes⁸⁰² que relacionen dentro de cada uno de ellos la variable más rentable en comparación con la que lo es menos, se puede llegar a cuantificar el aprovechamiento en cada parcela o ámbito concreto dentro de un espacio más global (por ejemplo el AR), según unidades homogéneas o “monedas” que cuantifican el aprovechamiento. El aprovechamiento de un terreno (en términos cuantitativos) será el resultado de multiplicar la superficie de suelo calificada de una determinada manera, por su edificabilidad o intensidad, por el coeficiente que exprese el valor relativo de uso y tipología, y por el que exprese, en su caso, la localización, condiciones de urbanización, etc. El resultado puede reflejarse en unidades convencionales válidas para un ámbito o para todo el Municipio (en “unidades de aprovechamiento”)⁸⁰³.

De forma singular, la LS92 estableció la técnica de fijación de un “aprovechamiento tipo” o AM en un ámbito territorial determinado (AR) como referencia para la fijación del aprovechamiento apropiable o subjetivo por cada propietario, tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable⁸⁰⁴.

A partir de esta regulación, Merelo Abela⁸⁰⁵ definió de una forma simple a las AR “como aquellos ámbitos territoriales en que se divide el suelo urbano y urbanizable a efectos de fijación, sobre cada una de ellas, del aprovechamiento tipo”⁸⁰⁶. Según Porto Rey⁸⁰⁷ “la Ley 8/1990 trató de dar un paso adelante en el intento de paliar las diferencias creadas o generadas por el planeamiento general en la distribución o territorialización no uniforme de las actividades urbanas, usos e intensidad de usos, pero lo hizo por partes del territorio, sobre espacios denominados áreas de reparto de cargas y beneficios que, en definitiva, son ámbitos en los que se dividen los suelos urbano y urbanizable de los Planes Generales (...) a efectos y fijación, en cada una de ellos, del aprovechamiento tipo, que ha de servir de base para el cálculo y establecimiento del aprovechamiento susceptible de apropiación de cada uno de los propietarios de terrenos comprendidos en cada una de estas áreas de reparto”.

Las AR y su delimitación eran, por tanto, un primer escalón en la función de distribución de cargas y beneficios derivados de las determinaciones del planeamiento general⁸⁰⁸. Beneficios y cargas que se materializaban en el proceso de ejecución urbanística a través de las operaciones reparcelatorias y distributivas, ya fuera mediante ejecución sistemática (en unidades de ejecución) o asistemática (fuera de las unidades de ejecución).

Sin embargo el aprovechamiento urbanístico no se concreta sólo a través de la definición de un AM y su distribución entre los afectados por la acción urbanística. Porto Rey afirma que el “aprovechamiento urbanístico de un terreno es la concreción, prescripción o posibilidad de utilizar ese terreno con determinada cantidad de uso urbanístico que se desarrolla en determinada tipología edificatoria”. El concepto de aprovechamiento se perfecciona con la vigencia de la Ley 8/1990, ya que el elemento tipológico, como afirma Porto Rey, se eleva a un nivel básico a la hora de definir el aprovechamiento. Pero, además, la LS92 situó este concepto (el de aprovechamiento) operando como elemento redistributivo de las posibilidades de materialización edificatoria. Para esto distinguió dos significados que son a la vez dos conceptos distintos de aprovechamiento: el “aprovechamiento lucrativo real” (“objetivo” –AO–), que es el que realmente se podía materializar en un ámbito concreto (ya tenga carácter lucrativo como no lucrativo –dotaciones públicas por ejemplo–); y el “aprovechamiento tipo” o AM que es la media del aprovechamiento lucrativo para cada AR por cada metro cuadrado de suelo privado dentro de este ámbito, que se convertía en la referencia del derecho al aprovechamiento de cada propietario. En resumen, se define “lo que se puede hacer”, y qué “le corresponde a cada propietario de lo que se puede hacer”, siendo esto último igual para todos los propietarios incluidos en un AR. Entre estos dos conceptos, la LS92 describe diversas situaciones dentro de la dinámica de “adquisición gradual de facultades”⁸⁰⁹ nominándolas con el término aprovechamiento: aprovechamiento susceptible de adquisición o subjetivo (como valor atribuible a los propietarios –AS–), aprovechamiento patrimonializable, etc.⁸¹⁰.

El concepto aprovechamiento urbanístico ha tenido y tiene una serie de significados que, de alguna forma, se puntualizan mediante la regulación de la actividad urbanística.

–El primer concepto de aprovechamiento que hay que concretar es el de aprovechamiento real o AO que es el que efectivamente se puede materializar en un ámbito determinado, expresado en un uso y tipología edificatoria concreta, y una intensidad de uso. También se puede expresar en unidades convencionales (“unidades de aprovechamiento”) si es que se han relativizado usos, intensidades y, en su caso, localización. El aprovechamiento real puede ser lucrativo si una vez materializado

es introducido en el mercado inmobiliario posibilitando rentabilidad para su titular. En caso contrario el aprovechamiento es real no lucrativo, ya que se puede materializar un uso y tipología con una edificabilidad, pero éste no tiene rendimiento para su propietario. El supuesto típico de un aprovechamiento real no lucrativo está en las parcelas destinadas a equipamiento público: se puede materializar un uso concreto pero no ofrece ningún rendimiento inmobiliario. La rentabilidad o no de un aprovechamiento real suele representarse a través del coeficiente de uso y tipología: en caso de no ser lucrativo, este coeficiente será cero.

-Un segundo concepto se podrá expresar determinando el aprovechamiento que es materializable y el que no es materializable. El aprovechamiento definido con carácter general sobre un ámbito, o de forma más concreta, el que puede ser adquirido o apropiado (susceptible de adquisición o subjetivo -AS-) puede ser materializado dentro de ese ámbito o no, en función de las condiciones de ordenación previstas por el planeamiento general o de desarrollo. En el caso de que no se pueda materializar, puede ser transferido o acumulado, normalmente a través de un procedimiento de ejecución y de equidistribución asistemática o sistemática. El ejemplo claro de aprovechamiento no materializable es el “susceptible de adquisición” o AS de un titular de un suelo destinado por el planeamiento a dotaciones locales o generales. El ejemplo inverso es el que se permite en una parcela o solar cuyas condiciones de ordenación o edificación están por encima del aprovechamiento al que tiene derecho el titular del suelo y es obligatorio materializar esas condiciones. En este caso, el solar permite edificar más aprovechamiento del que corresponde como contenido de AS al propietario del suelo, por lo que es posible transferir o acumular en este solar más aprovechamiento.

-Un tercer concepto es el aprovechamiento tipo o AM como media del aprovechamiento de un área y como parámetro de referencia para fijar el AS. El AM representa la media de los AO de un AR por metro cuadrado de suelo de propiedad privada y, en todo caso, de propiedad pública obtenida de forma onerosa. La fijación del AM implica determinar coeficientes justificados de ponderación, al menos en relación con usos y tipologías edificatorias. Este aprovechamiento se expresa en “unidades de aprovechamiento” por metro cuadrado de suelo. La “unidad de aprovechamiento” representa un metro cuadrado construido por metro cuadrado de suelo del uso característico (es decir, el mayoritario) del AR. El coeficiente de ponderación del uso y tipología característica será la unidad, y el resto de usos y tipologías deben de valorarse con un coeficiente mayor o menor que la unidad, según la valoración relativa en relación con el característico. El AM es la referencia para fijar el AS del propietario de suelo incluido en el AR.

-El aprovechamiento susceptible de adquisición (de apropiación o subjetivo -AS-) es el que realmente corresponde al propietario de un terreno, como contenido “normal” de su derecho de propiedad.

-Aprovechamiento patrimonializado es el realmente incorporado al patrimonio del titular del suelo una vez que se ha desarrollado un proceso de ejecución urbana y de equidistribución, incorporándose a su propiedad. No representa sólo el AS, sino el acumulado sobre éste en función de un proceso de equidistribución a través de ejecución sistemática o asistemática, si se da el caso.

-Aprovechamiento transferible. Es el AS de un propietario de una parcela no materializable sobre ella, ya sea total o parcialmente. Puede ser transferido a otra parcela que admita un AO que supere el AS su titular, y admita el aprovechamiento transferido. En el caso de que la parcela no admita el AS, por estar vinculada a un uso o servicio público por el planeamiento, una vez transferido el aprovechamiento, deberá ser cedida a la Administración actuante.

El aprovechamiento urbanístico tiene una relación directa con la valoración del suelo a los efectos

expropiatorios o equidistributivos⁸¹¹.

La LOUA (artículo 59) definía diversos conceptos de aprovechamiento urbanístico. Así, el artículo 59 estableció que “se entiende por aprovechamiento objetivo (AO) la superficie edificable, medida en metros cuadrados, permitida por el planeamiento general o los instrumentos que lo desarrollen sobre un terreno dado conforme al uso, tipología y edificabilidad atribuidos al mismo”. Este mismo artículo definía el AS como “la superficie edificable, medida en metros cuadrados, que expresa el contenido urbanístico lucrativo de un terreno, al que su propietario tendrá derecho mediante el cumplimiento de los derechos urbanísticos”. Además, según el mismo Texto “se entiende por aprovechamiento medio (AM) la superficie construable del uso y tipología característico que el planeamiento establece por cada metro cuadrado de suelo perteneciente a un área de reparto, a fin de garantizar a todos los propietarios de terrenos incluidos o adscritos a la misma un aprovechamiento subjetivo idéntico, con independencia de los diferentes aprovechamientos objetivos que el Plan permita materializar en sus terrenos”. Finalmente, entendía por “aprovechamiento preexistente (APR) el aprovechamiento atribuido por el planeamiento vigente en el momento anterior a la aprobación de la nueva ordenación contemplada en el Plan y una vez descontados los deberes y cargas urbanísticas que, en su caso, se encontraran pendientes de satisfacer. En caso de ausencia de edificabilidad preexistente, se computará como tal la media de la edificabilidad del uso mayoritario correspondiente al área homogénea o zona del suelo urbano en la que la parcela se encuentre integrada”. Todo esto, teniendo en cuenta que para la LOUA “el aprovechamiento urbanístico es el parámetro que delimita el contenido económico del derecho de propiedad de un suelo concreto. Su determinación se produce mediante la aplicación de los valores de repercusión de dichos suelos a las edificabilidades correspondientes a cada uso asignado por el planeamiento, actualizados en el momento de su determinación”.

Resumiendo, una cuestión es el aprovechamiento que se puede materializar en un ámbito determinado, según establece el planeamiento y otra distinta el derecho que ostenta cada propietario sobre ese aprovechamiento. En principio, el aprovechamiento que establece el planeamiento sobre una parcela o ámbito concreto sirve para fijar el aprovechamiento que le corresponde a cada propietario (AS) y a la Administración (en función de la aplicación del principio según el cual debe asegurarse la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística), pero no tiene por qué identificarse uno con otro. Una cuestión es el aprovechamiento que se puede consolidar en un ámbito, que se denomina AO, y otra cuestión es la parte de ese aprovechamiento que corresponde al titular del dominio del ámbito, identificado como AS. Lo determinante en las distintas reformas legislativas (que al margen de instrumentaciones técnicas concretas inspiran, en el fondo, una determinada la filosofía política urbanística) e incluso, en el trasfondo de la articulación de los criterios de calificación de un determinado planeamiento general, es como se relaciona la definición de un AO que marca un “modelo” territorial determinado⁸¹², con la asignación del aprovechamiento de cada propietario o AS, que en última instancia (y una vez asignado un régimen urbanístico básico a cada suelo en función de la clasificación del suelo), determina el contenido “normal” del derecho de propiedad⁸¹³.

❖ **Cuadro/Gráfico 21.** AS según la LISTA y LOUA en relación con el resto de conceptos de aprovechamiento en la página 564.

2. Afecciones del aprovechamiento en la LISTA.

Frente a las definiciones precisas del concepto aprovechamiento urbanístico y sus diversas afecciones contenidas en la LOUA, la LISTA renuncia a conceptualizar el término, entendiendo que la doctrina y la jurisprudencia han profundizado suficientemente en su significado, siendo innecesaria su definición⁸¹⁴.

La LISTA, por tanto, no sistematiza el concepto aprovechamiento urbanístico, ni define de forma esquemática la relación entre el AO señalado por la ordenación urbanística y el AS que le corresponde al titular del suelo. En cualquier caso es un término que aparece en su articulado, y del mismo se desprende el derecho de cada propietario en función de la clase de suelo y de si éste está sometido a operaciones de transformación o no.

Un principio básico que sienta la LISTA es que la “clasificación, categoría y las restantes determinaciones de ordenación territorial y urbanística del suelo vinculan los terrenos y las construcciones, edificaciones y equipamientos a los correspondientes destinos y usos, y definen su función social, delimitando el contenido del derecho de propiedad” (artículo 15.1), señalando que la sola previsión de edificabilidad (acompañada de un uso, lógicamente) “por sí misma, no se integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo”, ya que es necesaria su realización efectiva, que está condicionada al cumplimiento de los deberes correlativos (artículo 15.2). En consecuencia, en general, y con independencia de la clase de suelo, el “contenido urbanístico de la propiedad del suelo está integrado por el derecho de disposición, uso, disfrute y explotación sostenible, conforme a la clasificación y el destino que tenga en cada momento”, y “alcanzan al suelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación”.

El derecho al aprovechamiento en suelo rústico se vincula a los usos ordinarios y extraordinarios previstos por la Ley, salvo en el suelo categorizado como común, donde es posible su transformación con nueva urbanización para su conversión en urbano. Una vez transformado el suelo, cumplidas las obligaciones legales correlativas con esa transformación, sus titulares (si es que se han mantenido en la propiedad del suelo), pueden adquirir y materializar un aprovechamiento urbanístico.

Es en suelo urbano donde el aprovechamiento urbanístico es un derecho del titular del suelo desde su origen, si es que asume y cumple con las obligaciones previstas legalmente para esta clase de suelo. Y así lo reconoce el artículo 18.1.a de la LISTA cuando determina como primer derecho del propietario de suelo urbano el de “materializar, mediante la edificación y una vez el suelo tenga la condición de solar, el aprovechamiento que corresponda a los terrenos”. Por tanto es un derecho el de edificar el aprovechamiento asignado por la ordenación en suelo urbano, pero siempre que la parcela sea solar (por tanto, una obligación clara vinculado a ese derecho es el conseguir que la parcela sea solar, si no lo es –artículo 18.2.a-). Y desde luego, el aprovechamiento a materializar o AS es el AO señalado por el POU.

Ahora bien, también es cierto que en suelo urbano es posible la delimitación de actuaciones de transformación, y en este caso un derecho de la propiedad es el “participar y, en su caso, promover” estas actuaciones (artículo 18.1.c de la LISTA), con lo que la obligación correlativa sería la de “participar o solicitar la expropiación en las actuaciones de transformación urbanística que se promuevan por iniciativa pública” (artículo 18.2.d). Es en las actuaciones de transformación en suelo urbano donde el AO asignado por el planeamiento se desdibuja como referencia para fijar el AS del propietario. El artículo 26 de la LISTA introduce, como se ha señalado, la necesidad de delimitar AR y fijar AM para algunos de los ámbitos sometidos a transformación, en principio sin distinguir la clase de suelo

donde se plantea la actuación ni el tipo de actuación. Ahora bien, el juego del concepto AM para definir el subjetivo de los titulares en cada situación es diferente, y esto se vislumbra al concretar la Ley el régimen de cesiones en concepto de recuperación de plusvalías por parte de la Administración en cada caso.

Concluyendo, la LISTA señala la existencia de un aprovechamiento rústico materializable en actuaciones ordinarias y extraordinarias (además de las posibles intervenciones en suelo de hábitat rural diseminado). Y señala un aprovechamiento urbanístico objetivo (AO) en suelo urbano. Ahora bien, tanto para las actuaciones de transformación en suelo urbano (en algunos casos), como en rústico obliga la definición de un AM que sirve como referencia para determinar el AS de la propiedad una vez cumplidas con las obligaciones derivadas de la actuación de transformación.

En cualquier caso, la LISTA señala el concepto de AO en ámbitos en general y sobre parcelas en particular (artículo 26.4 y 5 de la LISTA):

“4. El aprovechamiento objetivo de un ámbito se determinará ponderando su edificabilidad en función del uso y tipología característica y, cuando implique un valor diferenciado, en función de la localización y las cargas de urbanización que deba soportar la actuación.

5. El aprovechamiento urbanístico de una parcela viene determinado por la edificabilidad ponderada en función del uso y tipología correspondiente a su calificación urbanística”.

3. Áreas de Reparto (AR).

Como ya se ha dicho, el artículo 26 de la LISTA prevé que algunos ámbitos de transformación urbanística se incluyan en AR⁸¹⁵ determinado un AM⁸¹⁶ al objeto de garantizar la equidistribución de las cargas y beneficios.

Según el artículo señalado “cuando esté prevista la ejecución sistemática⁸¹⁷, las actuaciones se incluirán en un área de reparto de la que formarán parte los terrenos pertenecientes a los sistemas generales adscritos a la misma para su obtención”, de tal forma que en “cada área de reparto se determinará el aprovechamiento medio que le corresponde, que vendrá determinado por el cociente entre la suma de los aprovechamientos objetivos de los ámbitos que pertenecen al área y la superficie total de ésta, descontando la superficie de los terrenos pertenecientes a los sistemas generales o locales ya obtenidas y afectadas a su destino”⁸¹⁸.

4. El derecho al aprovechamiento en suelo urbano y en suelo rústico sometido a transformación. Derecho al aprovechamiento en suelo urbano no sometido a transformación.

En base a las exigencias legales de cesión de aprovechamiento urbanístico previstas por la LISTA (en cumplimiento de las horquillas de obligación señaladas por el TRLSRU⁸¹⁹) el derecho al aprovechamiento urbanístico en actuaciones de transformación de nueva urbanización se corresponde con el noventa por ciento del aprovechamiento AM del AR donde se incluye la misma⁸²⁰.

Esta situación es similar en las operaciones de reforma renovación de la urbanización en suelo urbano (reforma interior), si bien el derecho puede oscilar entre el noventa y el noventa y cinco por ciento del aprovechamiento en referencia al incremento del APR⁸²¹. En el caso de haberse delimitado AR⁸²² el incremento en relación con APR está definido por el AM, en caso contrario por el AO.

Dado que en la LISTA no prevé la determinación de AR y AM para las actuaciones de mejora en suelo urbano, el AS de los propietarios se corresponde con el APR más el noventa por ciento del incremento sobre éste en relación con el AO propuesto⁸²³.

En suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación, los propietarios tienen derecho a materializar “mediante la edificación⁸²⁴ y una vez el suelo tenga la condición de solar, el aprovechamiento que corresponda a los terrenos” (artículo 18.a de la LISTA), esto es, las condiciones de edificación que le marca el POU o el PBOM directamente⁸²⁵.

5. Mecanismos de materialización del derecho al aprovechamiento en actuaciones asistemáticas.

Cuando el AO atribuido a una parcela no coincide con el AS de su titular es necesario proceder a su ajuste, de tal forma que puedan materializarse las previsiones de edificación señaladas para una parcela según el planeamiento urbanístico, reconociendo exclusivamente el derecho de su propietario y una vez que ha satisfecho sus obligaciones. Este ajuste puede verificarse a través de actuaciones sistemáticas⁸²⁶ en el ámbito denominado unidad de ejecución⁸²⁷ y mediante el desarrollo de un sistema de actuación⁸²⁸. O bien mediante los procesos distributivos señalados en la propia LISTA para las actuaciones asistemáticas⁸²⁹, estas últimas a desarrollar en general en suelo urbano.

En suelo urbano no sometido a actuación de transformación lo normal es que el AO de la parcela coincida con el AS⁸³⁰, pero puede haber supuestos en los que esto no sea así⁸³¹.

El artículo 109 de la LISTA señala que la “ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística se realizará mediante la modalidad asistemática cuando no proceda la delimitación de unidades de ejecución pero se requiera actividad de gestión con carácter previo a la realización material de las actuaciones. Dicha modalidad operará tanto en actuaciones de transformación urbanística como en actuaciones urbanísticas”. El mismo artículo añade que “en defecto de su previsión en los instrumentos de ordenación urbanística, el ámbito de actuación de las actuaciones asistemáticas se podrá definir mediante el procedimiento establecido para la delimitación de las unidades de ejecución”, de tal forma que “cuando la ejecución requiera la realización de obras de urbanización a costear por los particulares (...), el ámbito de actuación se sujetará al pago de cuotas de urbanización⁸³² para la asunción por las personas propietarias del coste de las infraestructuras y los servicios previsto”. De tal forma que “en los restantes supuestos, dicho coste operará como referencia para la fijación de la base imponible de las contribuciones especiales⁸³³, de acuerdo con la legislación reguladora de las Haciendas Locales, aplicándose como módulos de reparto, conjuntamente, la superficie de las fincas o parcelas y su valor catastral a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles”.

La obtención de dotaciones en los supuestos de actuación asistemática⁸³⁴ (fuera de ámbitos de unidades de ejecución), permitiendo la equidistribución de aprovechamiento se realizara “en virtud del correspondiente acuerdo de cesión, venta o distribución de aprovechamientos, transferencias de aprovechamiento⁸³⁵, mediante la constitución de un complejo inmobiliario de carácter urbanístico⁸³⁶, cuando así esté previsto en el instrumento de ordenación urbanística, o en su defecto mediante reserva de aprovechamiento⁸³⁷” (artículo 115.a.b de la LISTA), además de mediante expropiación⁸³⁸ u ocupación directa⁸³⁹.

CAPÍTULO OCTAVO

Ordenación territorial y urbanística. Niveles de ordenación

1. ¿Qué es para la LISTA la ordenación territorial y urbanística?. Comparación con el contenido de la LOTA y la LOUA.

La LISTA, en su Exposición de Motivos señala que uno de sus objetivos prioritarios es la inclusión “de forma decidida, del principio de sostenibilidad en la ordenación territorial y en la actividad urbanística”, y por tanto este principio se proyecta de lo ambiental al territorio y a la actividad urbanística que asume de forma clara “la perspectiva de sostenibilidad social, ambiental y económica en todo el proceso de planificación”, siendo uno de los “grandes objetivos de la nueva norma”. En este sentido un propósito claro de la Ley es que “toda la actividad en materia de suelo se rija por los principios de sostenibilidad y que todos los instrumentos de ordenación incorporen estos principios entre sus determinaciones”, cobrando una “especial importancia las medidas contra el cambio climático”⁸⁴⁰.

Para el Texto legal la “regulación de la ordenación del territorio en esta Ley plantea la exigencia de dotar a Andalucía de espacios libres en ámbitos supralocales y metropolitanos, espacios públicos seguros, accesibles y verdes que protejan el patrimonio natural y cultural de los entornos urbanos y contribuyan al impulso de la ciudad sostenible e integrada de la Agenda Urbana Andaluza”⁸⁴¹. Por tanto, la “planificación territorial constituye (...), el marco en el que se inscriben los procesos urbanos, valorando todos los componentes territoriales en un determinado contexto biofísico y cultural, sin olvidar la triple dimensión económica, social y ambiental de la sostenibilidad. A través de ella se promueve la equidad territorial y en las ciudades, el uso racional del suelo y la adaptación al cambio climático. La protección de los ámbitos más vulnerables y la creación de espacios verdes mejoran la resiliencia de las ciudades y de los territorios a los desastres naturales, a la vez que redundan en el bienestar y en la calidad de vida de los ciudadanos”. En esta línea la ordenación del territorio “plantea la exigencia de dotar a Andalucía de espacios libres en ámbitos supralocales y metropolitanos, espacios públicos seguros, accesibles y verdes que protejan el patrimonio natural y cultural de los entornos urbanos y contribuyan al impulso de la ciudad sostenible e integrada de la Agenda Urbana Andaluza”, y por tanto, este nivel de planificación conforma el “marco en el que se inscriben los procesos urbanos”.

Según el artículo 33 de la LISTA “se entiende por ordenación del territorio (...), la función pública cuyo contenido” se establece en la propia Ley, y que se desarrolla a “través de determinaciones, instrumentos de ordenación y proyectos que identifiquen y movilicen los recursos, oportunidades y potencialidades de desarrollo existentes en el ámbito territorial de referencia”⁸⁴². Esta ordenación “opera al servicio del interés general y desde una escala supralocal, aportando a los instrumentos de ordenación urbanística y a la planificación sectorial la referencia territorial, en el marco de los instrumentos de ordenación previstos en esta Ley, teniendo en cuenta la caracterización y singularidad de los municipios”.

Ha sido intención del Texto legal “mejorar el contenido y el alcance de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial en aras de propiciar unos instrumentos más prácticos, realistas, ejecutables y no meramente teóricos”, y por eso su Exposición de Motivos señala que los “actuales instrumentos de ordenación territorial adolecen de exceso de determinaciones negativas y sus propuestas rara vez se ejecutan”, y “es necesario revertir esa tendencia”. Advierte la LISTA que es inexcusable que la “ordenación del territorio cumpla efectivamente el papel de coordinación con el resto del ordenamiento sectorial. Una función que, hasta la fecha, se ha limitado a una mera declaración de intenciones, sin que se haya llevado a la práctica y sin lograr esa necesaria coordinación con el resto de políticas sectoriales, estatales y autonómicas”, y para “alcanzar este objetivo, se incorporan los planes coordinados para el desarrollo y la gestión de las actuaciones territoriales propuestas por los instrumentos de ordenación territorial y los mecanismos para su ejecución directa,

aplicándose cuando fuere necesario los mecanismos de gestión urbanística”.

Es un objeto concreto de la reglamentación establecida en la LISTA la “regulación de la ordenación del territorio” (artículo 1), teniendo en cuenta que la CA “ostenta competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio”, y que esta “competencia comprende la ordenación, ejecución y disciplina sobre aquellas actuaciones, usos y asentamientos existentes o futuros cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio” (artículo 2.1).

El Texto legal señala que se entiende por incidencia supramunicipal las actuaciones que afecten a:

- El sistema de asentamientos⁸⁴³.
- Las vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes⁸⁴⁴.
- Las infraestructuras supralocales para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones.
- Los equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal.
- Las actividades económicas de interés supralocal.
- El uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos, incluido el suelo, y en especial cuando afecte a los suelos rústicos de especial protección por legislación sectorial y a los suelos preservados por los instrumentos de ordenación territorial.

Los instrumentos de ordenación territorial, su objeto, contenido y efectos se regulan en el Título III de la Ley recogiendo el esquema de la LOTA, aunque se “define con más precisión en qué consiste la ordenación del territorio y se concreta y amplía el contenido de los planes, de manera que serán estos los que establezcan las directrices y el marco que debe respetar el planeamiento urbanístico”.

Frente al concepto de ordenación territorial, la ordenación urbanística asume la planificación del Municipio en base a las directrices de la planificación territorial, siempre siguiendo el modelo de Ciudad adoptado por la Ley, donde “se refuerza aún más la apuesta por la ciudad compacta y diversificada con la que se evita un consumo innecesario de suelo que, como recurso valioso y finito, debe preservarse”. Sólo “en este contexto, se permite la transformación de nuevos suelos en casos justificados, manteniendo la colindancia con los núcleos urbanos existentes y siempre que se justifique que no existe una alternativa más adecuada para ubicar ese crecimiento en la ciudad consolidada” (Exposición de Motivos). En línea con lo anterior la ordenación urbanística “promoverá una ocupación racional y eficiente del suelo y, a tal fin, los instrumentos de ordenación (...) establecerán directrices y estrategias que eviten la dispersión urbana, revitalicen la ciudad existente y su complejidad funcional, y favorezcan la economía circular. Para ello fomentarán la consolidación de los núcleos urbanos existentes y la diversidad de usos mediante actuaciones de mejora, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, debiendo los nuevos crecimientos” adoptar los requisitos de contención previstos en la propia Ley⁸⁴⁵.

El concepto ordenación territorial estaba descrito en el artículo 2 de la LOTA cuando señalaba que “la Ordenación del Territorio tiene por objetivo contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado”, estableciendo como objetivos específicos de esta ordenación “la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma” y la “distribución

geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socio económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural”.

En relación con la ordenación urbanística, el artículo 2.2 de la LOUA relacionaba las potestades urbanísticas, describiéndolas como públicas, abarcando:

- La formulación y aprobación de los instrumentos de la ordenación urbanística.
- La intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico del suelo.
- Determinando la forma de gestión de la actividad administrativa de ejecución.
- Fijando las formas de Ejecución del planeamiento de ordenación urbanística y, en su caso, la dirección, inspección y control de dicha ejecución.
- Regulando la Intervención en el mercado del suelo.
- Regulando la policía del uso del suelo y de la edificación y protección de la legalidad urbanística.
- Estableciendo el régimen de sanción de las infracciones urbanísticas.

2. Principios. Contenido y alcance.

El Texto legal señala una serie de fines que justifican, tanto la ordenación territorial como la actividad urbanística (artículo 3)⁸⁴⁶. Como se ha señalado el apartado 5 del artículo 3 de la LISTA determina que “los principios rectores de la política social y económica establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española y los objetivos básicos contemplados en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía informarán la ordenación territorial y urbanística”.

❖ **Cuadro/Gráfico 22.** Fines, contenido y los principios generales que deben cumplir la ordenación territorial y urbanística según la LISTA en la página 566.

3. Directrices para la ordenación del litoral.

Para el artículo 35 de la Ley es espacio litoral la “zona de influencia del dominio público marítimo terrestre definida por la legislación específica en materia de costas, excluyendo de la misma las zonas contiguas a los márgenes de los ríos”⁸⁴⁷, en consecuencia los “instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán incorporar al espacio litoral, aquellas otras zonas que se consideren necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del litoral”. Este espacio “debe ser objeto de una ordenación compatible con la legislación básica estatal en materia de costas, la legislación sectorial que pudiese afectar a la misma y con un desarrollo sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio”, de tal forma que “se prestará especial atención a la adopción de medidas que puedan contribuir a la adaptación del litoral a los efectos del cambio climático, así como a la mitigación de factores que acentúen el mismo”⁸⁴⁸.

La LISTA advierte de que los “actos y usos del suelo sometidos a actos de intervención municipal y las actuaciones de transformación urbanística que, en ausencia de instrumento de ordenación territorial o sin estar expresamente previstas en él, se implanten en los suelos rústicos incluidos en el espacio litoral, tendrán, a efectos de esta Ley, la consideración de actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio”⁸⁴⁹. Además obliga a que las “actuaciones de nueva urbanización, los terrenos incluidos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre que carezcan de ordenación urbanística detallada deberán ser destinados a sistema general o local de espacios libres”; y en la “zona de influencia del dominio público marítimo terrestre”⁸⁵⁰ se evitará la urbanización continua y las pantallas de edificación, procurando la localización de las zonas de uso público en los terrenos adyacentes a la zona de servidumbre de protección”.

Los planes de ordenación territorial de ámbito subregional que comprendan terrenos incluidos en el espacio litoral deberán contemplar las determinaciones siguientes:

-La delimitación del espacio litoral.

-“La indicación de las zonas del espacio litoral que por sus funciones territoriales o por sus valores naturales o paisajísticos deben ser preservadas del desarrollo urbanístico o deban formar parte de infraestructuras verdes”.

-“Directrices para la ordenación de las áreas de crecimiento de los núcleos urbanos situados en el espacio litoral”, que deben obligar a garantizar el acceso y uso público “previando aparcamientos y accesos al mar suficientes, la reserva de suelo para espacios libres y usos dotacionales y estratégicos vinculados a la puesta en valor del espacio frente litoral como recurso turístico”.

-“Directrices para minimizar los daños sobre las personas, bienes y el medio ambiente en las zonas con riesgos naturales”.

-“El establecimiento de corredores o ámbitos de conexión del sistema costero con los espacios libres interiores”.

En ausencia de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional los instrumentos de ordenación urbanística general “justificarán su adecuación a los criterios que establezca” el POT “en relación con la ordenación y protección del litoral”⁸⁵¹.

4. Directrices para la ordenación del paisaje.

El artículo 37 de la LISTA contiene una definición concreta del concepto paisaje a los efectos legales. Así señala que se entiende por paisaje “a los efectos de esta Ley y de acuerdo con la definición del Convenio Europeo del Paisaje⁸⁵², cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales, humanos o de ambos”.

Es el Consejo de Gobierno (a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo) el que formulará las “estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas dirigidas a la protección, gestión y ordenación de los paisajes” de acuerdo con el contenido del POTA y los instrumentos de planificación ambiental⁸⁵³.

La LISTA obliga a que el paisaje se integre en los “instrumentos de ordenación territorial y urbanística”, además teniéndolo en cuenta “en todas las políticas sectoriales”, para la consecución de objetivos apropiados de calidad⁸⁵⁴. En base a esta directriz los instrumentos de ordenación “incorporarán un diagnóstico del paisaje del ámbito de referencia que tendrá el siguiente contenido mínimo”:

-“La identificación de los recursos de interés y áreas de interés paisajístico para su preservación y puesta en valor”.

-“Criterios generales o zonales de integración paisajística”⁸⁵⁵.

-“Identificación de actuaciones de intervención dirigidas a dotar de accesibilidad a los recursos, a la regeneración, en su caso, de áreas degradadas y a la mejora de la visibilidad o integración visual”.

La Ley prevé la redacción de Catálogos de Paisaje⁸⁵⁶ (artículo 38) que los define como “documentos de carácter descriptivo, analítico y prospectivo que identifican los paisajes, analizan sus características y las fuerzas y presiones que los transforman, identifican sus valores y estado de conservación y proponen los objetivos de calidad paisajística que deben cumplir”. Serán aprobados por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo constituyendo la “base técnica de apoyo para la redacción de las estrategias y directrices definidas” anteriormente, además de para la “elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación urbanística general y del Plan de Ordenación Urbana”. Su contenido será objeto de regulación reglamentaria.

5. Alcance de la ordenación territorial.

El alcance de la ordenación territorial debe responder a una serie de principios numerados en el artículo 33.3 de la LISTA:

-“Implantación racional y equilibrada de los usos y actividades en el territorio, de forma que se garantice su diversidad y se asegure el óptimo aprovechamiento del suelo como recurso natural no renovable”.

-“Tratamiento diferenciado de las distintas zonas del territorio desde la perspectiva de la cooperación y competitividad territorial para lograr la vertebración y superar los desequilibrios”.

-“Asignación de los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y las necesidades de la población”.

-“Utilización racional de los recursos naturales, desde la perspectiva de la sostenibilidad social, ambiental y económica, en especial de los recursos hídricos garantizando la eficiencia territorial de su uso”.

-“Utilización racional de los espacios de especial valor agrícola, ganadero, forestal, ecológico, o cultural, preservándolos de instalaciones, actividades o usos incompatibles con su naturaleza y coadyuvando a la protección de la biodiversidad”.

-“Preservación de espacios adecuados para albergar usos de interés general” .

-“Preservación del patrimonio natural y cultural, como componente básico de la estructura territorial, y para su puesta en valor como recurso de desarrollo local y regional”.

-“Implantación de las infraestructuras con criterios de calidad, economía y eficiencia, tanto ambientales como territoriales, con especial atención al sistema de transportes”.

-“Prevalencia de los criterios de interés general y social en la ubicación de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios de interés supralocal”.

Como ha señalado Gómez Orea⁸⁵⁷ los principios y objetivos de la ordenación territorial se deben centrar en los siguientes aspectos:

-Desarrollo integral, equilibrado y en términos de calidad de vida, en términos de proporcionalidad en el desarrollo territorial, de su integración y de su funcionalidad.

-Utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales, y en consecuencia se debe de asumir la conservación de los procesos ecológicos esenciales⁸⁵⁸, respetando estos mismos procesos de cara a la sostenibilidad, y evitando la localización de actividades en zonas de riesgo.

-Es necesario asegurar la calidad ambiental: “aire, agua y suelo, la conservación de los ecosistemas y procesos ecológicos esenciales, del paisaje, del patrimonio cultural, entendiendo el medio ambiente como yacimiento de empleo, nicho de mercado, factor de localización, elemento de competitividad para las empresas y componente de la calidad de vida”.

-Hay que asegurar la calidad de la gestión pública y la coordinación administrativa.

El alcance de la ordenación del territorio se concreta a través de las figuras de planificación que regula la Ley que, básicamente son las mismas contempladas en la LOTA, esto es el POTA y los planes de ámbito subregional, si bien se ha suprimido como tal el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía⁸⁵⁹, y hay que tener en cuenta que la LISTA considera como elementos de ordenación los “Proyectos de Actuación Autonómicos cuando desarrollan actuaciones no previstas en el planeamiento territorial vigente que, de conformidad con lo previsto en esta Ley, sean declaradas de interés autonómico”.

Pues bien, los instrumentos de ordenación territorial tienen que definir el carácter de norma, directriz o recomendación de su diverso contenido a la hora de la exigencia de su cumplimiento, y la necesidad de desarrollo por otros instrumentos de ordenación (territorial o urbanística) y de ejecución⁸⁶⁰.

Estos instrumentos se someterán a evaluación ambiental estratégica⁸⁶¹.

La “documentación de los planes de ordenación del territorio será la necesaria para desarrollar y justificar adecuadamente sus contenidos específicos, conforme a lo que reglamentariamente se establezca” y la prevalencia en caso de discrepancia en el contenido de su documentación será la siguiente: “Normativa, Cartografía de Ordenación y Memoria Económica”, de tal forma que la “Memoria de Ordenación constituye el documento de referencia para la interpretación del contenido del instrumento de ordenación territorial”.

6. Alcance de la actividad y la ordenación urbanística.

El artículo 3.4 de la LISTA describe el alcance de la actividad urbanística en su conjunto, concretada en los procesos de “ordenación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, incluyendo la definición del modelo de ciudad” (siempre desde el esquema de ciudad compacta y diversificada); con la previsión de la “incorporación en todos los instrumentos de ordenación y en las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística, de los objetivos de sostenibilidad social, ambiental y económica”; además de la necesidad de que los “procesos de transformación del suelo urbano mediante la regeneración y renovación de los tejidos urbanos y la urbanización del suelo rústico” lo sean de “manera sostenible y justificada”, regulando también la “intervención en el mercado del suelo y de la vivienda”; la disciplina urbanística; y la “protección del patrimonio arquitectónico, histórico, cultural y natural”.

El esquema señalado en la Ley engarza con el tradicional de la legislación urbanística española. García de Enterría y Parejo Alfonso⁸⁶², ya advirtieron que la legislación urbanística “define el contenido de la actividad relativa a la ordenación urbanística por relación a dos aspectos básicos y necesarios a todo urbanismo: a) el diseño prefigurado del modelo territorial propugnado (planeamiento urbanístico) y los procedimientos para su realización (ejecución de las urbanizaciones); aspecto éste que responde a la dialéctica, intrínseca de la técnica urbanística, entre lo estático y lo dinámico; b) la regulación del derecho de propiedad del suelo (régimen urbanístico del suelo y fomento e intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y la edificación)”.

El Fundamento Jurídico 6º de la STC97 ya abordaba el concepto de urbanismo o actividad urbanística como un conjunto de acciones relacionadas con el desarrollo y mantenimiento de la Ciudad, atribuidas a la Administración Pública, conformada por una serie de acciones emanadas de una ordenación previa. Así el Alto Tribunal señalaba que “sin perjuicio de ulteriores concreciones, el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ‘ordenación urbanística’, como objeto normativo de las leyes urbanísticas (...). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación”. Para el TC “el contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo”.

Tradicionalmente, y desde la primera regulación del urbanismo, nuestro sistema reconoce tres etapas diferenciadas en la actividad urbanística (cuatro si se contempla la actividad de “intervención en el mercado del suelo”). De un lado la planificación urbanística cuyo eje central es el “Plan Urbanístico”⁸⁶³ que “es, en un sentido amplio, y según nuestro ordenamiento jurídico, un acto de poder público de ordenación del territorio, estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia, regula la ordenación y utilización del suelo urbano para su destino público o privado y al hacerlo define el contenido del derecho de propiedad y el programa de desarrollo de la gestión urbanística”⁸⁶⁴.

En segundo lugar la fase de ejecución de la planificación descrita como la que “consiste en la transformación de la realidad, porque en ella se encierran dos vertientes primarias de dicha actividad de ejecución” que “persigue la materialización de las determinaciones del planeamiento a que sirve, la cual exige tanto la transformación de la realidad física (mediante la realización de las obras que sean precisas) como la transformación de la realidad jurídica (acomodación de ésta, de la situación jurídico/civil previas de los derechos reales, a las exigencias de dichas determinaciones). Al primer contenido sirve la institución del proyecto de urbanización, que define técnicamente las obras a ejecutar, cuantifica su costo y posibilita, así, su construcción. El segundo se cumple a través de los llamados sistemas de actuación (compensación, cooperación o expropiación), que determinan el estatuto o régimen regulador de la totalidad de las operaciones que comportan la ejecución del planeamiento que se lleve a cabo”⁸⁶⁵.

Por último, como culmen del proceso, la intervención en la edificación y usos del suelo que se refiere a la acción sobre edificaciones, construcciones e instalaciones, o sobre cualquier materialización de usos del suelo, subsuelo y vuelo, incluso la conservación de dichos elementos, formando parte de un bloque que implica actuación sobre lo urbano, sobre lo que ya es Ciudad, sobre lo que ya es suelo transformado adaptado al planeamiento⁸⁶⁶; y que tiene dos posibilidades perfectamente diferenciadas. Por un lado la actividad “positiva” de autorizar y, en todo caso, permitir las actuaciones de intervención según las previsiones contempladas en la legislación y la planificación urbanística; y por otro, las acciones de “represión” frente a los ilícitos cometidos por las acciones contrarias al ordenamiento que, entendidos como ilícitos administrativos, pueden requerir el resarcimiento indemnizatorio por posibles daños causados⁸⁶⁷, la restauración del orden conculcado y la sanción por la comisión de un hecho tipificado como infracción⁸⁶⁸.

Al margen de lo anterior, la legislación urbanística ha instrumentado posibles mecanismos para potenciar una intervención administrativa en el mercado del suelo, con el objetivo básico de conseguir su abaratamiento e implantar usos determinados de interés social (entre ellos, y de forma fundamental, la construcción de viviendas en régimen de protección pública), que ha girado alrededor de dos fórmulas concretas: la formación y gestión de los patrimonios públicos (municipales) de suelo (PPS, gestión que no sólo incluye la actividad sobre la propiedad de estos patrimonios, sino la regulación de la concesión del derecho de superficie por parte de la Administración sobre los mismos); y la posibilidad del ejercicio de los derechos de adquisición preferente (tanteo y retracto) por parte de la Administración Urbanística, en diversos supuestos de transmisiones onerosas de inmuebles y propiedades urbanas.

Pero la actividad urbanística no se limita a concretar las fases y etapas que articulan el desarrollo urbano. Acota, también, el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, precisando la regulación de las distintas categorías de suelo así como las obligaciones y derechos que implica el ejercicio del contenido de la clasificación, dentro del marco general establecido por la legislación básica (TRLSRU). La regulación del régimen del suelo no es propiamente una actividad, fase o etapa: es el resultado de la regulación legal de la ordenación establecida por el planeamiento urbanístico, aunque, sin lugar a dudas, es el efecto más sobresaliente de la actividad urbanística, ya que ésta, como actividad pública, incide necesariamente en la propiedad privada. Se podía decir que el régimen urbanístico del suelo no es otra cosa que el resultado de la tensión entre la actividad pública del urbanismo y la propiedad privada, ya que esta última debe quedar condicionada a la función social que representa la actividad urbanística y la necesidad de dotar a toda la población de una vivienda digna y de servicios urbanos apropiados.

Para el proyecto de reforma de la Ley urbanística de Andalucía que no llegó a ver la luz⁸⁶⁹, la ordena-

ción urbanística es “el conjunto de determinaciones y criterios que regulan la ocupación del suelo, los procesos de transformación del mismo mediante la urbanización y la edificación, así como el uso, la conservación y la rehabilitación de las construcciones, edificaciones y equipamientos”. En la LOUA no existía, al igual que en la LISTA, una definición concreta de “ordenación urbanística” o de planificación urbanística, aunque el concepto y carácter de la planificación y la ordenación urbana, como primera fase de la actividad urbanística, ha sido desarrollada ampliamente por la jurisprudencia y la doctrina científica⁸⁷⁰, en el sentido de considerar que implica el proyecto para el mantenimiento o conservación, la rehabilitación o reforma, y el desarrollo de un Municipio (frente al concepto de ordenación territorial que abarca un espacio físico más amplio), regulando la Ciudad existente, su crecimiento y, desde el punto de vista de la sostenibilidad, la conservación de los espacios no urbanizados; integrándose en el ordenamiento jurídico como norma de carácter reglamentario. La planificación urbanística debe de asumir una serie de determinaciones, en un nivel esquemático, en un nivel de “ordenación estructural” o general, que define el modelo⁸⁷¹ básico de la propuesta de ordenación; y un nivel de especificaciones concretas, pormenorizadas o detalladas, que permita la materialización de las previsiones del Plan de forma particularizada⁸⁷².

6.1. Ordenación general.

No existe en la LISTA una definición de los elementos que conforman la ordenación urbanística general o estructural. En todo caso, al señalar el contenido del PGOM, en su artículo 63, concreta cuales son los elementos del modelo general de ordenación:

-Clasificación del suelo.

-Delimitación y normativa de las categorías de suelo rústico y de los ámbitos de HRD.

-Esquema de los elementos estructurantes existentes y previstos para el desarrollo urbano, señalando (para estos elementos se fijarán los estándares a nivel reglamentario)⁸⁷³:

·Sistema general de espacios libres y zonas verdes.

·Sistema de movilidad.

·Equipamientos comunitarios.

·Redes de infraestructuras y servicios.

-Delimitación de los bienes y espacios que deban contar con una singular protección por su valor histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico.

-Criterios y directrices para los nuevos desarrollos de las actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico, o en su caso, delimitación de estas actuaciones.

En cualquier caso, el artículo señalado concreta que las “determinaciones relativas a las categorías, la regulación de usos, condiciones de edificación, medidas para evitar la formación de nuevos asentamientos y protecciones del suelo rústico del Plan General de Ordenación Municipal, así como otras expresamente recogidas en el mismo, tendrán carácter de Norma en el suelo rústico, que deberán ser complementadas con Directrices para la delimitación de actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización que no estén previstas en el instrumento de ordenación, así como para la ordenación detallada de las ya delimitadas. Para el suelo urbano y para las actuaciones transformación urbanística en esta clase de suelo, salvo que el Plan disponga otra cosa, tendrán carácter de Directriz”.

Estos elementos propios de la ordenación general según la LISTA se pueden contrastar con el contenido de la LOUA que describía las determinaciones de ordenación estructural que debían contener los PGOU en su artículo 10.1:

- La clasificación (incluidas las distintas categorías en cada clase) de la totalidad del suelo.
- Las reservas de los terrenos para su destino a viviendas protegidas, fundamentalmente en los nuevos desarrollos, ya sea en suelo urbano o urbanizable.
- Los sistemas generales constituidos por la red básica de reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público, destinados a:
 - Parques, jardines y espacios libres públicos.
 - Infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos.
- Usos y edificabilidades globales, así como sus respectivos niveles de densidad (normalmente expresados en número de viviendas por hectárea), en todas las clases de suelo.
- Para el suelo urbanizable no sectorizado⁸⁷⁴, bien de forma general o con referencia a zonas concretas del mismo: usos incompatibles con esta categoría, las condiciones para proceder a su sectorización, y los criterios de disposición de los sistemas generales en caso de que se procediese a su sectorización.
- Delimitación y AM de las AR que deban establecerse en el suelo urbanizable o urbano no consolidado (además del resto de condiciones de uso, densidad y edificabilidad global, exigidos para todo el suelo de la Ciudad existente como para los desarrollos previstos).
- Definición de los ámbitos que deban ser objeto de especial protección en los centros históricos de interés, así como de los elementos o espacios urbanos que requieran especial protección por su singular valor arquitectónico, histórico o cultural, estableciendo las determinaciones de protección adecuadas al efecto.
- Normativa de las categorías del suelo no urbanizable de especial protección, con identificación de los elementos y espacios de valor histórico, natural o paisajístico más relevantes; la normativa e identificación de los ámbitos del HRD o similar, y la especificación de las medidas que eviten la formación de nuevos asentamientos.

❖ **Cuadro/Gráfico 23.** Determinaciones de ordenación general o estructural señaladas en la LOUA, comparación con las establecidas en la LISTA en la página 568.

6.2. Ordenación pormenorizada y detallada.

El POU, según la LISTA (artículo 66) tiene que “establecer la ordenación detallada del suelo urbano, mediante todas o algunas de las siguientes determinaciones” en coherencia con el contenido del PGOM, y en concreto debe contemplar los siguientes aspectos:

-“La división de su ámbito en diferentes zonas, en función de sus usos globales y pormenorizados” (interesa tener en cuenta, fundamentalmente, el concepto de usos pormenorizados).

-“La distinción, dentro de cada zona, de los terrenos que deben destinarse a sistemas generales y locales, con cumplimiento de los criterios que se establezcan reglamentariamente”⁸⁷⁵.

-“Las alineaciones y rasantes⁸⁷⁶ de la red viaria, salvo los terrenos en los que se prevean actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística”, donde será el planeamiento de desarrollo el que fije esta determinación pormenorizada-detallada.

-“La normativa de edificación y urbanización”, si bien pueden ser asumidas por ordenanzas municipales⁸⁷⁷.

-“Las directrices para la intervención en la ciudad existente”.

-“Delimitación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística que se estimen convenientes o necesarias” siempre según los criterios establecidos por la propia Ley⁸⁷⁸.

-“La delimitación de los bienes y espacios que deban contar con una protección por su valor histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico⁸⁷⁹, estableciendo las determinaciones precisas para su conservación, protección y mejora, o remitiendo las mismas a un Plan Especial⁸⁸⁰ o Catálogo⁸⁸¹”.

El artículo 10.2 de la LOUA, en relación con las determinaciones del PGOU, concretaba el alcance de la ordenación pormenorizada-detallada:

-En general, en suelo urbano consolidado, con carácter obligatorio y desde el planeamiento general; y en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable con carácter potestativo desde ese mismo planeamiento general, y con la carácter preceptivo desde el planeamiento de desarrollo: la ordenación urbanística detallada y el trazado pormenorizado de la trama urbana, sus espacios públicos y dotaciones comunitarias, complementando la ordenación estructural. Esta ordenación deberá determinar los usos pormenorizados y las ordenanzas de edificación (si es que estas condiciones no se desarrollan a través de ordenanzas municipales) para legitimar directamente la actividad de ejecución sin necesidad de planeamiento de desarrollo⁸⁸².

-En el suelo urbano no consolidado, la delimitación de las áreas de reforma interior, por ello sujetas a su ordenación detallada, con definición de sus objetivos y asignación de usos y edificabilidades globales para cada área y la delimitación de las áreas homogéneas sujetas a actuaciones de dotación, con la identificación de las parcelas a las que el planeamiento les atribuya un incremento de aprovechamiento sobre el preexistente, y aquellas otras en las que se materialice el cumplimiento de los deberes vinculados a estas actuaciones.

-En el suelo urbanizable sectorizado, los criterios y directrices para la ordenación detallada de los distintos sectores.

-La normativa de aplicación a las categorías de suelo no urbanizable que no hayan de tener el carácter de estructural, y del suelo urbanizable no sectorizado.

-Definición de los restantes elementos o espacios que requieran protección por su valor urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico, que no hayan de tener el carácter de estructural.

1. Instrumentos de ordenación y de información territorial. Esquema general. Su relación con el contenido de la LOTA.

❖ *Cuadro/Gráfico 24. Instrumentos de ordenación territorial y su desarrollo según la LISTA en la página 570.*

Como señala la Exposición de Motivos de la Ley para los “instrumentos de ordenación territorial se recoge el esquema de la anterior Ley, no obstante, se define con más precisión en qué consiste la ordenación del territorio y se concreta y amplía el contenido de los planes, de manera que serán estos los que establezcan las directrices y el marco que debe respetar el planeamiento urbanístico” y, en consecuencia “forman parte de la estrategia territorial de los planes las determinaciones que afectan directamente a intereses supralocales y que antes se contenían en el planeamiento urbanístico”⁸⁸³.

Hay que tener en cuenta que se “incorpora el Proyecto de Actuación Autonómica como instrumento de ejecución de las actuaciones previstas en dichos planes, pudiendo, en los casos fijados en la Ley, incorporar determinaciones de ordenación que serán vinculantes para los Ayuntamientos”, y se “incorporan las últimas modificaciones introducidas en la LOTA en relación con las Declaraciones de Interés Autonómico y las Declaraciones de Interés Estratégico”⁸⁸⁴.

La Exposición de Motivos señala, además, que se “elimina la relación de planes con incidencia territorial que se contenía en un anexo de la LOTA⁸⁸⁵, ya que la práctica ha mostrado la inseguridad jurídica que produce la incorporación de planes al mismo mediante continuas modificaciones”, optando por exigir de “forma genérica que todos los planes que puedan tener incidencia en el territorio se sometan a informe de la Consejería⁸⁸⁶ competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo”.

2. El Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA).

El artículo 6 de la LOTA definía al POTA⁸⁸⁷ como el que “establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en esta Ley y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general”. El contenido de este instrumento se señalaba en el artículo 7 de la Ley. El Plan “tendrá en cuenta las políticas de la Unión Europea y del Estado que puedan afectar en sus aspectos territoriales a la Comunidad Autónoma y especificará las determinaciones de éste que deban ser referentes para dichas políticas”.

Los principios orientadores del modelo territorial en Andalucía, según el POTA, eran los siguientes⁸⁸⁸:

- Mantenimiento de la diversidad natural y cultural del territorio Andaluz.
- La necesidad de asegurar el uso más sostenible de los recursos.
- La necesidad de posibilitar la cohesión social y el equilibrio territorial.
- La integración y cooperación territorial.

Para el artículo 39 de la LISTA el POTA “tiene por objeto establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes e instrumentos regulados” en la Ley, además de para las “Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio⁸⁸⁹”, y para la generalidad de la acción de la Administración.

2.1. Bases, estrategias, objeto y finalidad según la LISTA.

El POTA tiene las siguientes finalidades:

- “El equilibrio y la cohesión social y económica del territorio⁸⁹⁰ y la mejora de la competitividad⁸⁹¹ para el desarrollo económico y de la calidad de vida de los ciudadanos, integrando el sistema de transportes y la movilidad⁸⁹² en el territorio”.
- “Utilización racional de los recursos naturales⁸⁹³ y la consecución de un territorio más resiliente⁸⁹⁴ y menos vulnerable ante el cambio climático”.
- “La integración coordinada de las políticas de desarrollo territorial de la Unión Europea y del Estado”⁸⁹⁵.
- “Propiciar la coordinación y cooperación con las regiones del entorno” y con los “pertenecientes a los mismos organismos de ámbito europeo⁸⁹⁶”.
- “Establecer el marco para la cooperación interadministrativa de la Administración Autonómica con el resto de Administraciones Públicas en materia territorial y urbanística”⁸⁹⁷, regulando la formas de participación de las “entidades representativas de los intereses sociales, económicos y sectoriales, para diseñar políticas de carácter sectorial dirigidas al interés general de los ciudadanos”.

El POTA se coordinará con el Plan Andaluz de Acción por el Clima⁸⁹⁸ en “relación con aquellos aspectos que tengan incidencia en materia de cambio climático”.

2.2. Contenido. Elementos de ordenación propios.

El artículo 40 de la LISTA relaciona el contenido y los elementos de ordenación propios del POTA.

❖ **Cuadro/Gráfico 25.** Contenido de ordenación del POTA en la página 571.

- “Diagnóstico de las oportunidades y problemas territoriales, los objetivos específicos a alcanzar y la definición de las propuestas de actuación durante el periodo de vigencia del plan”.
- “El esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades, sus funciones urbanas y sus áreas de influencia, los principales ejes de comunicación del territorio, los criterios para la mejora de la accesibilidad y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, hidráulicas, de las telecomunicaciones, de la energía y otras análogas”.
- “Criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de ordenación territorial, ambiental, económica y sectorial, y su integración en el sistema de transportes”.
- “Criterios territoriales básicos para la ordenación del espacio litoral, para la localización de los espacios libres, equipamientos y servicios e infraestructuras de ámbito o carácter supralocal y para la localización de viviendas protegidas⁸⁹⁹”.
- “Criterios territoriales básicos para la gestión sostenible del agua y de los demás recursos naturales, así como para la preservación y puesta en valor del patrimonio cultural, natural, paisajístico y arquitectónico”.
- Identificación de “actuaciones concretas territoriales con relevancia estratégica”⁹⁰⁰.
- “Indicación de las zonas afectadas por procesos naturales o actividades antrópicas⁹⁰¹ susceptibles de generar riesgos catastróficos y la definición de las determinaciones territoriales de actuación a contemplar para su prevención”.
- “Criterios territoriales básicos dirigidos a evitar la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico”.
- “Indicación de las áreas o sectores que deban ser objeto” de planes subregionales y PIOT, “así como los programas coordinados destinados a desarrollar las estrategias y directrices territoriales del Plan”.
- Determinaciones de los planes subregionales y PIOT “que deban ser objeto de aplicación directa y aquellas que han de ser objeto de adaptación estableciendo un plazo para ello, transcurrido el cual serán de aplicación directa para la Administración y los ciudadanos sus determinaciones según la naturaleza de las mismas”.
- “Concreción de aquellas determinaciones del plan cuya alteración precisará su revisión”.

-“Estimación económica de las acciones comprendidas en el plan y sus prioridades de ejecución”.

-“Previsiones para el desarrollo y ejecución del plan”.

-“Criterios de periodicidad y contenido necesario para la elaboración de memorias de gestión en las que se evalúe el grado de cumplimiento de las determinaciones del plan y sus efectos”. Para esto se establecerán un sistema de indicadores⁹⁰² “objetivos de gestión, sostenibilidad y resultado para conocer la evaluación y efectuar el informe de seguimiento del plan”.

-Otros “aspectos que el Consejo de Gobierno considere necesario incluir para la consecución de los objetivos del plan”.

2.3. Tramitación y efectos.

Según el artículo 41 de la Ley “corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, acordar la formulación” del POTA. En el acuerdo de formulación se establecerán los “objetivos generales que habrán de orientar su redacción, la composición y funciones de la comisión de redacción⁹⁰³ y el procedimiento y plazo para su elaboración”.

El procedimiento de elaboración del POTA requerirá una información pública por un plazo mínimo de dos meses, asegurando la “participación de las Administraciones Públicas y entidades públicas afectadas por razón de su competencia, así como de los distintos actores interesados mediante procesos de gobernanza”. En este periodo se “solicitaran los informes preceptivos conforme a la normativa sectorial aplicable”.

Una vez aprobado el Plan por el Consejo de Gobierno se “remitirá al Parlamento para su aprobación de acuerdo con el artículo 106.11 del Estatuto de Autonomía⁹⁰⁴, y conforme a la tramitación prevista para los planes en el artículo 149 del Reglamento del Parlamento de Andalucía⁹⁰⁵”. Una vez aprobado por el Parlamento se publicará en el BOJA.

2.4. Instrumentos de desarrollo.

Según la LISTA (artículo 42), el POTA se desarrolla a través de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTSUB), y a través de las “actividades de planificación de la Junta de Andalucía que, en aplicación de esta Ley, tienen la consideración de planes con incidencia en la ordenación del territorio⁹⁰⁶”.

3. Plan de Ordenación Territorial de ámbito Subregional (POTSUB).

El artículo 10 de la LOTA señalaba que los POTSUB “establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas así como para las actividades de los particulares”, con el contenido descrito en el artículo 11. Según el artículo 14 de la LOTA “el ámbito de los planes abarcará necesariamente el conjunto de términos municipales completos y contiguos, que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial y, en su caso, respetará las áreas definidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía”.

El artículo 43 de la LISTA determina que estos planes “establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito” marcando los siguientes objetivos:

-Asegurar en su ámbito la “utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio y de sus recursos naturales, tanto por parte de las Administraciones Públicas y entidades públicas, como por los agentes privados”.

-“Constituir el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones Públicas y entidades públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares con incidencia en el territorio”.

En la misma línea que la LOTA, la LISTA obliga a que estos planes abarquen “necesariamente el conjunto de términos municipales, completos y contiguos, que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de ordenación territorial” de tal forma que su delimitación se hará atendiendo al contenido establecido por el POTA.

3.1. Determinaciones de ordenación.

❖ *Cuadro/Gráfico 26. Contenido de ordenación del POTSUB en la página 572.*

El POTSUB tendrá el siguiente contenido de ordenación (artículo 44 de la LISTA):

-“Los objetivos territoriales a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del plan”.

-“Definición de la estructura funcional básica del territorio objeto de ordenación, con indicación del sistema de infraestructuras básicas, el sistema de asentamientos y los equipamientos y servicios de carácter supralocal necesarios”, teniendo en cuenta los objetivos propuestos por el Plan permitiendo además la interconexión entre lo urbano y al ámbito rústico.

-Previsión de compatibilidad de usos en el territorio, teniendo en cuenta:

·Los “objetivos y directrices para la preservación, ordenación y gestión del paisaje del ámbito”.

·Las “determinaciones para la preservación del suelo rústico atendiendo a los valores naturales, productivos y paisajísticos, del patrimonio histórico, así como a otros recursos de interés presentes en el ámbito”.

·La “delimitación de las zonas afectadas por procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos de cualquier tipo, estableciendo directrices y normas de aplicación en las mismas, incluidas las necesarias para contribuir a la mitigación de los efectos del cambio climático y la adaptación del territorio” a las condiciones del mismo.

·”Indicación de las afecciones sectoriales delimitadas por la Administración competente según la materia, así como el inventario de los dominios públicos y sus servidumbres”.

·“Identificación de actividades con incidencia en la ordenación del territorio existentes y delimitación de zonas preferentes para su implantación”.

-En relación con el sistema de asentamientos:

·“Definición de los elementos integrantes del sistema de asentamientos, así como la caracterización de los municipios a los efectos de determinar el instrumento de ordenación urbanística general exigible”⁹⁰⁷.

·“Determinaciones para el desarrollo y crecimiento de los núcleos urbanos”.

·“Previsión y directrices de localización e implantación de equipamientos y servicios de carácter supralocal, así como de viviendas protegidas”⁹⁰⁸.

·“Previsión y directrices de localización y desarrollo de áreas estratégicas para el sistema económico y productivo del ámbito”.

·“Determinaciones para evitar la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico”, que se concretarán a nivel reglamentario.

-En relación con el sistema de infraestructuras básicas:

·”Esquema del sistema de comunicaciones y transportes, y previsiones y criterios para la mejora de la movilidad sostenible del ámbito”.

·“Previsiones y directrices para la localización e implantación de las infraestructuras del ciclo integral del agua, tratamiento y eliminación de residuos, de telecomunicación, energéticas y otras análogas”.

-“Determinaciones de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y de los planes urbanísticos vigentes en su ámbito que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas para ellos”.

-“La concreción de aquellas determinaciones del plan cuya alteración precisará su revisión”.

-“Estimación económica de las acciones comprendidas en el Plan y sus prioridades de ejecución”.

-“Previsiones para el desarrollo y ejecución, determinando los instrumentos de ordenación y gestión territorial para el desarrollo de las actuaciones propuestas, así como los mecanismos necesarios de compensación”.

-“Criterios de periodicidad y contenido necesario para la elaboración de memorias de gestión en las que se evalúe y analice el grado de cumplimiento de las determinaciones del plan y de sus efectos”. “Se definirá un sistema de indicadores objetivos de gestión, sostenibilidad y resultado para conocer la evaluación y efectuar el informe de seguimiento del plan”.

-“Los demás aspectos que el Consejo de Gobierno considere necesario incluir para la consecución de los objetivos del plan”.

Según la LISTA el contenido sustantivo señalado anteriormente debe concretarse en los siguientes documentos:

-Memoria informativa: “análisis y diagnóstico de las oportunidades y problemas para la ordenación del territorio en el momento de la elaboración del plan, así como la información sobre los dominios públicos existentes”.

-Memoria de ordenación: “definición de los objetivos y directrices de la ordenación, las propuestas y medidas y, en su caso, las determinaciones objeto de adaptación” de los “Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y de los planes urbanísticos vigentes en su ámbito”.

-Memoria económica: estimando el coste de las “acciones comprendidas en el plan y su orden de prioridad de ejecución”.

-Normativa: “contendrá las determinaciones de ordenación y de gestión del plan y su naturaleza”⁹⁰⁹.

-Documentación gráfica: “cartografía georreferenciada de información y propuesta, para la correcta comprensión de su contenido, que incluirá la delimitación de los dominios públicos existentes con sus servidumbres y afecciones”.

3.2. Tramitación, aprobación y efectos.

Según el artículo 45 de la LISTA “corresponde al Consejo de Gobierno acordar la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo de oficio o a instancia de las Corporaciones Locales”. En cualquier caso se “dará audiencia a las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito del plan”. En el acuerdo de formulación se “establecerá el ámbito, los objetivos generales que habrán de orientar su redacción, la composición y funciones de la comisión de redacción y el procedimiento y plazo para su elaboración”, y en la “comisión de redacción participará una representación de los municipios afectados”. Con carácter previo a la elaboración del proyecto del Plan “se elaborará un borrador del plan, que se remitirá a las Corporaciones Locales afectadas, para que en el plazo de un mes puedan formular sus observaciones, sugerencias, alternativas y propuestas y a los organismos y empresas responsables de la prestación de los servicios públicos de energía, telecomunicaciones, agua y residuos”. Se promoverá la participación de los distintos actores interesados.

“Redactado el plan, se someterá a información pública y audiencia a las Administraciones Públicas y entidades públicas afectadas por razón de su competencia, por un plazo no inferior a dos meses y se solicitarán los informes preceptivos”. El Plan será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, dando cuenta al Parlamento, publicándose en el BOJA.

4. Instrumentos de Gestión Territorial.

La LISTA prevé la ejecución de los instrumentos de ordenación territorial a través de los Programas de Gestión Territorial y los propios instrumentos de desarrollo y ejecución de dicha ordenación.

❖ *Cuadro/Gráfico 27. Instrumentos de desarrollo y ejecución de la ordenación territorial según la LISTA en la página 573.*

4.1. Programas de gestión territorial.

Para el artículo 47 de la Ley estos Programas son “instrumentos de gestión territorial que tienen por objeto impulsar y coordinar el desarrollo de las directrices y propuestas que establezcan los planes de ordenación del territorio”⁹¹⁰. Serán “elaborados y aprobados por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo”, en “coordinación y con la participación de los organismos responsables del ejercicio de las políticas públicas con incidencia en la ordenación del territorio”. Estos instrumentos tendrán el siguiente contenido:

- Memoria justificativa y descripción pormenorizada de las actuaciones propuestas.
- Medidas para garantizar la coherencia de las actuaciones del Programa con otras ejecutadas o previstas por las Administraciones Públicas.
- Evaluación económica de las actuaciones y su programación temporal.
- Previsión de los instrumentos y mecanismos de desarrollo, gestión y ejecución de las actuaciones propuestas.
- Medidas de seguimiento y control del cumplimiento del programa.

4.2. Instrumentos de desarrollo y ejecución.

El artículo 46 de la LISTA prevé que los planes de ordenación del territorio y las actuaciones previstas en los mismos se desarrollen a través de:

- Declaración de Interés Autonómico⁹¹¹ y/o Proyectos de Actuación Autonómicos (PAA)⁹¹², en los términos regulados por la Ley
- Instrumentos de ordenación urbanística⁹¹³.
- Planes Especiales de iniciativa autonómica⁹¹⁴.
- Proyectos de obras y urbanización⁹¹⁵.

La Ley plantea una continuidad entre la ordenación territorial y la actividad urbanística, de tal forma que considera instrumentos de ejecución de la ordenación territorial al propio planeamiento urbanístico y a los instrumentos de ejecución específicos del mismo, que podrán ser desarrollados por la CA.

La Ley advierte que las “actuaciones territoriales declaradas de interés autonómico, así como aquellas desarrolladas directamente por Planes Especiales de iniciativa autonómica, conllevarán la consideración de sus respectivos ámbitos con la clasificación” del suelo que proceda según lo previsto por la misma⁹¹⁶. Además los “instrumentos de ordenación territorial podrán establecer reservas de terrenos para la ejecución de actuaciones territoriales de carácter público”⁹¹⁷.

5. Planes y actuaciones con incidencia en la ordenación territorial.

Según el artículo 5.2 de la LOTA, “las actividades de planificación de la Junta de Andalucía incluidas en el anexo tendrán, a efectos de esta Ley, la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio”.

5.1. Planes con incidencia en la ordenación de territorio (PIOT).

Según la LISTA (artículo 48) los PIOT son “instrumentos de planificación sectorial y estrategias sectoriales” que por “razón de su contenido y alcance, y de conformidad con la legislación específica de aplicación, tienen una repercusión directa sobre las relaciones y actividades que se desarrollan en el territorio y, por ello, su elaboración y tramitación deben llevarse a cabo de conformidad con lo establecido” en esta Ley.

a. Determinaciones.

Estos instrumentos deben asumir los “contenidos específicos establecidos por la correspondiente legislación sectorial o por el acuerdo que disponga su formulación” y, además los siguientes:

-“La expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector”.

-“La especificación de los objetivos territoriales a conseguir, de acuerdo con las necesidades sectoriales y las directrices establecidas por los planes de ordenación del territorio para la planificación sectorial”.

-Justificación de la coherencia de sus contenidos con el POTA y con las determinaciones de los POT-SUB afectados.

b. Elaboración y tramitación.

“Corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en la materia, acordar la formulación” de los PIOT (artículo 49 de la LISTA). Se regirá por la correspondiente legislación sectorial y por el acuerdo de formulación. “El órgano competente para su elaboración consultará previamente con la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, así como con las Administraciones Públicas y entidades públicas afectadas por razón de su competencia, la adecuación de las alternativas propuestas a las directrices y determinaciones establecidas por la ordenación territorial vigente”. Éste “emitirá informe sobre la incidencia territorial de sus determinaciones en el plazo de dos meses. Transcurrido este periodo sin pronunciamiento expreso, se considerará que dicho informe tiene carácter favorable”. El Plan será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno. “Las modificaciones de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio que supongan una alteración de sus objetivos territoriales, se someterán a informe sobre la incidencia territorial en los mismos términos que los planes de nueva formulación”.

5.2. Actuaciones de interés autonómico (AIA).

Según el artículo 50 de la LISTA “el Consejo de Gobierno podrá declarar de Interés Autonómico⁹¹⁸, por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección social y económica o su importan-

cia para la estructuración territorial de Andalucía: a) Las actuaciones de carácter público contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial. Estas actuaciones podrán ejecutarse mediante la colaboración público-privada. b) Las actividades de intervención singular, de carácter público, relativas a los ámbitos sectoriales que tengan incidencia supralocal, en los términos establecidos en esta Ley⁹¹⁹. c) Las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía⁹²⁰ conforme a su normativa específica”.

a. Declaración de interés autonómico.

El procedimiento para la declaración de interés autonómico será el siguiente:

-Propuesta de la declaración por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previa iniciativa de la Consejería competente en razón a la actuación. “En el caso de inversiones empresariales, previa declaración de interés estratégico de la actuación por el órgano competente conforme a su normativa específica”.

-Se aportará estudio previo, anteproyecto u otro documento de análogo alcance, a los que se acompañará memoria justificativa en la que se acredite su especial relevancia para el desarrollo social, territorial y económico de Andalucía. “En caso de que la actuación suponga la innovación del planeamiento urbanístico del municipio o municipios afectados, se aportará la documentación necesaria para justificar su viabilidad urbanística”.

-“La Declaración requerirá de información pública por plazo no inferior a un mes, así como de audiencia a las Administraciones Públicas gestoras de intereses públicos afectados, a las que se requerirán los informes o pronunciamientos preceptivos⁹²¹”.

-“En el acuerdo de Declaración de Interés Autonómico, el Consejo de Gobierno determinará su alcance y las condiciones para su desarrollo”.

La Declaración de Interés Autonómico legitima directamente el desarrollo y ejecución de la actuación y, en consecuencia:

-“Afectará y comprenderá todas las obras correspondientes a las actuaciones objeto de la declaración”.

-Implica la modificación directa de los POTSUB cuando sus determinaciones supongan una alteración de dichos planes.

-“Sus determinaciones vincularán directamente al instrumento de ordenación urbanística municipal o de los municipios afectados, que deberán incorporarlas mediante su innovación”.

“La aprobación por la Administración de la Junta de Andalucía de los estudios, planes y proyectos necesarios para el desarrollo y ejecución de las actuaciones objeto de la Declaración de Interés Autonómico, incluidos, en su caso, los Proyectos de Actuación Autonómicos, tendrá, de acuerdo con su alcance concreto, los siguientes efectos, además de los que pudiera prever la legislación sectorial de aplicación:

a) En actuaciones de carácter público, llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación (...). En las actuaciones de carácter privado, llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación

forzosa de los terrenos necesarios para las conexiones a las redes generales.

b) En actuaciones de carácter público, la construcción y puesta en funcionamiento de las obras no estarán sujetas a licencias ni a actos de control preventivo municipal. (...).

c) En el caso de actuaciones de carácter privado⁹²², previo ejercicio del correspondiente acto de intervención o de posterior control municipal, la declaración legitimará inmediatamente su ejecución, siendo sus determinaciones directamente aplicables, salvo que se requiera desarrollo urbanístico mediante Proyecto de Actuación Autonómico”.

b. Proyecto de actuación autonómico (PAA).

El artículo 39 de la LOTA señalaba que “cuando las actuaciones objeto de la declaración de Interés Autonómico supongan la implantación de usos productivos, dotaciones o cualesquiera otros análogos que precisen desarrollo urbanístico, la ordenación del ámbito se efectuará mediante la aprobación por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo de un proyecto de actuación autonómico”, teniendo en cuenta que dicho proyecto debería “justificar la concreta ubicación y delimitación de la actuación, su incidencia territorial y ambiental, y su grado de integración con la planificación y ordenación vigente; así como asegurar el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto”. El mismo debía contener “todas las determinaciones de planificación y ejecución que se precisen para su realización efectiva. A estos efectos, deberá prever la distinción entre los espacios de dominio público y los otros espacios de titularidad pública o privada”. Su ejecución podía establecer la “delimitación de unidades de ejecución y la determinación del sistema de actuación de cada unidad”, teniendo en cuenta que la “aprobación de todos los instrumentos y documentos que se precisen para el desarrollo y completa ejecución del proyecto de actuación, incluidos los proyectos de urbanización que procedieren, corresponderá en todo caso a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo”.

Ahora es el artículo 51 de la LISTA el que regula el alcance y contenido del PAA⁹²³. Éste “deberá justificar la concreta ubicación y delimitación de la actuación, su incidencia territorial y ambiental y su grado de integración con la planificación y ordenación vigente, así como asegurar el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto”, y además, como señalaba la LOTA, “contendrá todas las determinaciones de ordenación y gestión que se precisen para su realización efectiva. A estos efectos, deberá prever la distinción entre los espacios de dominio público y otros espacios de titularidad pública o privada”.

La LISTA mantiene las concreciones para este proyecto contenidas en la LOTA, incluso el hecho de que “se dará audiencia al Ayuntamiento o Ayuntamientos de los términos municipales en que aquel se ubique y a las Administraciones Públicas afectadas, por plazo no inferior a dos meses”, y que “para el desarrollo de las actuaciones” a las que se refiere el proyecto “podrán celebrarse convenios con el municipio o municipios afectados, en los que podrán concertarse los términos de la actuación y su ejecución, así como constituir órganos de gestión para su desarrollo y ejecución”.

5.3. Actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio (AIOT).

La LISTA, en su artículo 52, define el concepto de AIOT como el de aquellas actuaciones que “tienen incidencia supralocal en los términos previstos” en la propia Ley⁹²⁴. Las mismas “requerirán de informe preceptivo de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que será vinculante siempre que se efectúen en ausencia de instrumento de ordenación o plan o no estén contempladas en ellos”. Este informe se referirá a la “coherencia territorial de la

actuación en virtud de sus efectos en la ordenación del territorio y señalará, en su caso, las medidas correctoras, preventivas o compensatorias que deban adoptarse”.

“El órgano promotor de la actuación remitirá la documentación que permita valorar las incidencias previsibles en la ordenación del territorio (...), así como su afección al paisaje del ámbito”.

El informe debe emitirse en plazo de dos meses, contados desde la fecha de presentación de la solicitud completa entendiendo que “sin pronunciamiento expreso se considerará que el informe tiene carácter desfavorable”. No obstante “en las actuaciones promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía, las discrepancias que pudieran surgir respecto al contenido del informe serán resueltas por el Consejo de Gobierno”.

6. Vigencia y revisión de los instrumentos de ordenación territorial.

La formulación de los planes de ordenación territorial implican la “suspensión de la tramitación de la innovación del instrumento de ordenación urbanística que tenga incidencia o interés supralocal” (artículo 53.1 de la LISTA)⁹²⁵. En todo caso:

-El Consejo de Gobierno deberá especificar los contenidos del instrumento de ordenación urbanística que se verán afectados por esta suspensión.

- El plazo máximo de vigencia de esta medida será de dos años.

- El “período de tiempo durante el que se suspenda la tramitación de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística no se computará a los efectos del plazo máximo de la suspensión de las aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas”⁹²⁶.

En cualquier caso la “resolución por la que se inicia la información pública de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional motivará por sí sola la suspensión de los contenidos de las innovaciones del instrumento de ordenación que contravengan las determinaciones propuestas en aquel plan. Esta medida tendrá una vigencia máxima de un año desde que se dicta dicha resolución”.

6.1. Efectos de los planes de ordenación del territorio.

Generales desde su aprobación (artículo 54 de la LISTA).

-Son públicos y vinculantes. Esa vinculación dependerá de la naturaleza de sus determinaciones⁹²⁷.

-Implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes, a los fines de expropiación, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbres⁹²⁸. “Se referirá a los proyectos que se realicen en ejecución directa de los planes de ordenación del territorio y también a los bienes y derechos comprendidos en los replanteos de los proyectos y en las modificaciones de obras que puedan aprobarse posteriormente”⁹²⁹.

Desde la aprobación del POTA (artículo 55 de la LISTA):

-“Será vinculante para el resto de los instrumentos de ordenación territorial, para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para los instrumentos de ordenación urbanística. Sus normas prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de estos últimos”.

-“Se determinarán los plazos para la adaptación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística”. Si transcurridos dichos “plazos no se hubieran adaptado, se aplicarán directamente sus determinaciones, sea cual fuere su naturaleza”.

-“Las propuestas de adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística general⁹³⁰ deberán ser tramitadas de acuerdo con el procedimiento establecido” en la LISTA para su revisión o modificación.

Efectos desde la aprobación de los POTSUB (artículo 56 de la LISTA):

-“Serán vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, para los instrumentos de ordenación urbanística y para las Actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio”.

-“Determinarán los plazos para la adaptación de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística”. Si transcurridos dichos “plazos no se hubieran adaptado, se aplicarán directamente sus determinaciones, sea cual fuere su naturaleza”.

-“Las propuestas de adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística general deberán ser tramitadas de acuerdo con el procedimiento establecido” en la LISTA para su revisión o modificación.

-Las determinaciones que sean de aplicación directa “prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones que estuvieran vigentes” de los PIOT, para los instrumentos de ordenación urbanística y para las AIOT.

Efectos de la Declaración de Interés Autonómico (artículo 57 de la LISTA):

-“Sin perjuicio de su régimen específico, tiene los efectos recogidos en esta Ley para los instrumentos urbanísticos”⁹³¹, los PAA “incorporarán aquellas determinaciones propias del instrumento de ordenación urbanística que, conforme a esta Ley, sean necesarias para permitir la actuación urbanizadora que se pretenda llevar a cabo”.

Además en AIA, las “funciones que esta Ley atribuye a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo implicarán su ejercicio como Administración actuante a todos los efectos”, sin embargo “cuando se trate de actuaciones privadas, las cesiones de suelo que procedan, tanto para dotaciones públicas como para el patrimonio público de suelo, corresponderán a los municipios afectados por las mismas”. En todo caso tanto los proyectos como los planes referidos a AIA “contendrán las determinaciones que garanticen su integración en el instrumento de ordenación urbanística del municipio o municipios afectados”.

6.2. Vigencia de los planes de ordenación del territorio.

En la legislación sobre ordenación del territorio y urbanística ha sido tradicional que los planes y proyectos tengan vigencia indefinida. Ahora bien, estos instrumentos pueden ser innovados. La LISTA (artículo 58) “entiende por revisión⁹³² de los instrumentos de ordenación territorial la innovación que incida en los supuestos expresamente determinados por los mismos, y, en todo caso, la alteración de sus objetivos y principios generales de ordenación, motivada por la elección de un modelo territorial sustancialmente distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas que incidan decisivamente sobre la ordenación o puedan alterar la consecución de los objetivos establecidos”. El resto de propuesta de alteración se considera modificación.

La revisión de los instrumentos de ordenación territorial “se someterá a las mismas disposiciones establecidas para su elaboración” (artículo 59 de la LISTA).

-“Corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente

en materia de ordenación del territorio y urbanismo, acordar la formulación de las modificaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía que, previa información pública, serán aprobadas por Decreto, dando cuenta al Parlamento de Andalucía”.

-“Corresponde a la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de oficio a instancia de los Ayuntamientos o a instancia de parte, la formulación y aprobación de las modificaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y Proyectos de Actuación, previa información pública y audiencia de los municipios afectados”.

CAPÍTULO DÉCIMO

Ordenación urbanística

1. Directrices para la ordenación urbanísticas.

Según la Exposición de Motivos de la LISTA el “planeamiento urbanístico diseña nuestro entorno inmediato, determinando la movilidad y accesibilidad a bienes y servicios⁹³³, la posibilidad de estar menos expuestos a la contaminación o la disponibilidad de espacios para el encuentro, el ocio y el trabajo. Incluso, puede facilitar o dificultar la aparición de cambios en los estilos de vida como la práctica regular de ejercicio. Por ello, esta norma apuesta decididamente por aprovechar todas las oportunidades que surjan para mejorar la calidad de vida de la población andaluza a través de una ordenación urbanística inclusiva y sostenible⁹³⁴. Para todo esto, la Ley establece unos criterios básicos de ordenación urbanística⁹³⁵”.

Para la Ley en el “espacio público urbano, la configuración de los espacios verdes⁹³⁶ desempeña un papel primordial en la consecución de pueblos y ciudades habitables. Por una parte, por su capacidad de regulación climática, de sumidero de carbono y de fijación de partículas contaminantes⁹³⁷. Por otra, por su contribución a la biodiversidad de las áreas urbanas⁹³⁸. Y, de manera indiscutible, por su función social como espacios de calidad para el esparcimiento⁹³⁹, las relaciones humanas y la práctica deportiva al aire libre, favoreciendo la mejora de la salud”.

El artículo 61 de la Ley describe las directrices que debe contemplar la ordenación urbanística.

1.1. Desarrollo urbano sostenible.

Para la LISTA la ordenación urbanística debe “procurar un desarrollo urbano y territorial sostenible”, y para eso “promoverá una ocupación racional y eficiente del suelo y, a tal fin, los instrumentos de ordenación urbanística general y los Planes de Ordenación Urbana establecerán directrices y estrategias que eviten la dispersión urbana⁹⁴⁰, revitalicen la ciudad existente y su complejidad funcional⁹⁴¹, y favorezcan la economía circular”.

Por tanto, debe fomentar la consolidación de los núcleos existentes y la diversidad medioambiental, potenciando las “actuaciones de mejora, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, debiendo los nuevos crecimientos” atender a las limitaciones previstas por la Ley⁹⁴².

1.2. Criterios para ordenación de la reserva de dotaciones.

El apartado 2 del artículo 61 de la LISTA determina las directrices en “relación a las dotaciones del municipio, tanto públicas -sistemas generales⁹⁴³ o locales⁹⁴⁴-como privadas” que deberán:

-“Dotar a la ciudad de espacios libres y zonas verdes en proporción suficiente para atender las necesidades de esparcimiento de la población y para contribuir a mitigar los efectos del cambio climático. En su ordenación se procurará la conexión en red de estos espacios, la utilización de arbolado y superficies permeables y la integración de los elementos naturales y patrimoniales preexistente”.

-“Resolver los problemas de movilidad mejorando la red viaria, ciclista y peatonal y fomentando los medios de transporte colectivo y el acceso a las dotaciones a través de los mismos”.

-“Priorizar la utilización del espacio público urbano por el peatón frente a los vehículos motorizados y la conexión de éste con el entorno rural, garantizando las condiciones de accesibilidad universal”.

-“Incluir los equipamientos comunitarios en proporción suficiente a la demanda de la ciudadanía o completar los existentes, priorizando su acercamiento a las necesidades cotidianas de la población para favorecer la ciudad de proximidad”.

-“Establecer redes eficientes de infraestructuras y servicios técnicos y, en especial, las de abastecimiento de agua, saneamiento y depuración, telecomunicaciones, así como las energéticas, fomentando las energías renovables y contribuyendo a la lucha contra el cambio climático”.

-“En estos suelos se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de nueva urbanización cuyo uso predominante sea el residencial⁹⁴⁵, los suelos que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable⁹⁴⁶, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda⁹⁴⁷”.

En términos parecidos a la regulación establecida en el LOUA⁹⁴⁸, el artículo 61.6 de la LISTA vincula la utilización del subsuelo al servicio público: “los instrumentos de ordenación urbanística podrán destinar el subsuelo de las dotaciones públicas de los municipios a usos lucrativos privados, aparcamientos u otro tipo de dotaciones privadas siempre que se acredite un mejor funcionamiento en términos sociales y económicos de las dotaciones públicas del municipio y se garantice la protección del bien de dominio público en su integridad, así como la correcta funcionalidad y mantenimiento del uso o servicio público implantado en la superficie”, de tal forma que “a tal fin, podrán utilizarse, en su caso, fórmulas de colaboración público-privadas, pudiendo además desafectarse el subsuelo de conformidad con lo previsto en la normativa patrimonial que resulte de aplicación, siendo inscribibles las fincas resultantes en el Registro de la Propiedad en los términos previstos en la legislación hipotecaria”.

En relación con estas directrices tiene especial importancia el concepto de dotación, los estándares de reserva para los mismos y la obligación de establecer ciertos usos por parte de la ordenación urbanística.

a. El concepto de dotación y sus estándares.

La legislación de ordenación del territorio y urbanística debe de establecer los criterios para que el planeamiento concrete una categorización básica del suelo, mediante su clasificación, a través de la cual se fija el régimen básico de la propiedad de éste. Pero la actividad regulada en la legislación urbanística, y concretada a través de la planificación urbanística es algo más que una simple regulación de los derechos y obligaciones de los propietarios de suelo y de la promoción. Afecta a todos los ciudadanos. Es, sobre todo, como afirma la generalidad de la legislación urbanística, “una función pública” en la que debe primar el interés general que se asegura a través de una ordenación apropiada y una ejecución respetuosa con las necesidades de la mayoría de los ciudadanos. Desde esta posibilidad, que no se refiere a la estricta regulación de los límites sobre los que puede ejercerse el derecho de la promoción y de la propiedad del suelo, es desde la que hay que entender al planeamiento urbanístico como elemento fundamental para la organización y la proyección de servicios urbanos además de la previsión de la materialización de usos que respondan al interés público, que deben crearse para asegurar, en el desarrollo y ejecución del Plan, el correcto y apropiado funcionamiento de la vida urbana, desde el respeto a los derechos básicos de la colectividad.

La legislación urbanística determina la obligación genérica de proyectar los servicios y dotaciones urbanas desde el planeamiento urbanístico: el Plan es el instrumento donde se justifica su necesidad, la dotación precisa para cubrir esa necesidad, y su dimensión. Pero es la propia legislación la que señala que servicios deben considerarse y la dimensión que han de alcanzar en algunos supuestos, en función de las necesidades que debe cubrir, estableciendo estándares esto es, módulos, tipos, patrones o niveles que deben de completar los servicios diseñados.

Santos Diez y Castelao Rodríguez⁹⁴⁹, al referirse a las determinaciones generales o globales del planeamiento de carácter general, ha afirmado que éste “define la estructura general y orgánica del territorio, que significa el modelo territorial al que debe tender la ciudad o Municipio, y fija los sistemas generales de comunicaciones, espacios libres (...) y equipamiento comunitario”.

Esta estructura general, que marca el modelo del desarrollo urbano propuesto por el Plan, encuentra su definición y descripción, de forma ordenada, en el artículo 25 del RPU, que esquematiza los elementos básicos de la ordenación urbanística. Y conviene señalar que las dotaciones de carácter general son, en sí, elementos de la estructura general, desde el momento de su definición como dotaciones que presta servicio a la comunidad en su globalidad y conforma el propio modelo territorial propuesto por el Plan; pero al mismo tiempo implican una calificación global (un uso global) determinada de los terrenos que supone un aprovechamiento real u objetivo nulo para los titulares del suelo si es que la calificación impone una dotación de carácter público (aunque no un aprovechamiento subjetivo nulo). Dicho de otro modo, el establecimiento por la ordenación urbanística de dotaciones de carácter general sólo puede verificarse a través de la definición de usos e intensidades de uso con este carácter (dotacional) mediante la ordenación de usos globales previstos por el Plan.

El hecho de que estas dotaciones tengan carácter de público (frente a las de carácter privado que también pueden delimitarse) implica la concreción de una calificación (de una zonificación) carente de aprovechamiento desde el punto de vista privado, por lo menos en ese mismo ámbito territorial.

Al margen de la relación entre dotaciones y calificación (uso global e intensidad), es necesario acotar el contenido de estos “sistemas” definidos con carácter general desde la ordenación urbanística. Según García de Enterría y Parejo Alfonso⁹⁵⁰ la legislación urbanística remite al “Plan General Municipal la determinación de la estructura general y orgánica del territorio; estructura general y orgánica, que se descompone en tres elementos determinantes del desarrollo urbano y que el Plan debe ordenar a escala municipal como verdaderos sistemas generales: la red de comunicaciones y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes y el equipamiento comunitario y para centros públicos”.

Según el artículo 25 del RPU este “sistema” lo constituye “el sistema general de comunicación, tanto urbanas como interurbanas”, estableciendo además el suelo de reserva necesario, las redes viarias y ferroviarias y sus áreas de acceso, y todas las instalaciones vinculadas al sistema, entre las que se encuentran, a título enunciativo, las estaciones de ferrocarril, los puertos, aeropuertos y otras. En síntesis, son elementos de la estructura general y orgánica los sistemas y dotaciones que prestan servicios a toda la población referentes a todo tipo de comunicaciones, y tienen este carácter, a los efectos de obtención de suelo, el afectado por ellos y sus zonas de servicios si es que este debe implantarse y prestarse como dotación asumida por la Administración, en contraposición con los servicios de esta naturaleza de carácter privado. Este mismo artículo establece también la obligación de señalar, dentro de los elementos de estructura general y orgánica, y como servicio específico a la totalidad de la comunidad, lo que denomina el “sistema general de espacios libres”, integrado tanto por “parques urbanos públicos” (para los que establece un estándar mínimo de 5 metros de suelo por

habitante), como “áreas públicas destinadas al ocio cultural o recreativo, como parques deportivos, zoológicos, ferias y otras instalaciones análogas”⁹⁵¹.

En relación con los módulos aplicables en el supuesto de espacios libres de sistema general conviene señalar que, para García de Enterría y Parejo Alfonso, “por estándares urbanísticos deben entenderse aquellas determinaciones materiales de ordenación establecidas por la Ley no con el objeto de regular directamente el uso del suelo y de las construcciones, sino con la finalidad específica de establecer criterios de fondo a observar obligatoriamente por el planeamiento. En consecuencia, los estándares urbanísticos no constituyen preceptos legales de aplicación directa, sino mandatos legales al planificador, que reducen el ámbito de discrecionalidad otorgado a éste para la fijación de las opciones materiales de ordenación en virtud de la remisión normativa que opera la Ley del Suelo al planeamiento para la integración de la ordenación urbanística. (...) Los estandartes urbanísticos constituyen (...) uno de los aspectos más sobresalientes de la reforma de la legislación urbanística operada por la Ley 19/1975, de 2 de mayo. Ello obedece indudablemente al hecho de que el estándar constituye la técnica idónea para corregir, con medidas puramente legislativas, las deficiencias de gestión urbanística acusadas en el periodo de vigencia de la Ley del Suelo de 1956 por consecuencia de la incapacidad de la Administración urbanística para imponer por sí misma opciones de ordenación mínimamente satisfactorias. (...) los estándares legales, en cuanto técnica de reducción de la discrecionalidad de la potestad de ordenación a través del planeamiento opera sobre la facultad específica de calificación urbanística. Ésta sólo será legitimada y conforme a Derecho en la medida en que cumpla aquellos estándares. Estos, sin embargo, no despliegan su eficacia respecto a todo el planeamiento urbanístico, sino que limitan en principio su operatividad a una figura específica de Plan. Quiere ello decir que la vigente Ley del Suelo (se refieren en ese momento a la LS76) no establece un cuadro general de estándares, cuya observancia queda remitida sin más genéricamente a todo el sistema legal de planeamiento. Al contrario, configura específicos estándares para cada uno de los tipos de Plan en los que considera oportuno que jueguen aquellos. De ahí que existan unos estándares aplicables a la formulación del Planes Generales y otros que lo son en la de Planes Parciales”.

García de Enterría y Parejo Alfonso opinaron sobre las consecuencias de la infracción en la fijación de los estándares que deben de cumplir el planeamiento por imperativo legal, afirmando que “siendo el estándar urbanístico una técnica de reducción de la discrecionalidad de la potestad del planeamiento a través de la fijación de unas reglas de fondo de carácter mínimo y máximo, que actúan como verdaderos límites legales a aquella potestad y, por tanto, de las respectivas competencias asignadas a los distintos órganos, su incumplimiento implica de suyo una manifiesta infracción de una norma con rango legal de Ley. El estándar no constituye una regla legal de directa aplicación, sino precisamente un mandato directo a los órganos de la Administración urbanística titulares de la potestad de ordenación en sus respectivas esferas de competencia. De ahí que la inobservancia del estándar (...) determine la concurrencia en los actos de aprobación del planeamiento en que aquella inobservancia se consagra de un vicio determinante de nulidad”.

El artículo 25 del RPU define como otros elementos de dotación de sistema general que conforma la estructura general y orgánica al denominado “sistema general de equipamiento comunitario” determinado por servicios destinados a usos administrativos, comerciales, culturales y docentes, y sanitario, asistenciales, religiosos, cementerios y cualquier otro que se considere necesario. El apartado 1.e del artículo 25 del RPU se refiere, por último, al bloque de sistemas generales integrantes de la estructura general y orgánica que define como “aquellas instalaciones y obras cuya implantación pueda influir de forma sustancial en el desarrollo del territorio, como centros productores de energía, embalses, líneas de conducción y distribución y otras análogas”.

La característica común de los “sistemas de dotaciones” es la de prestar servicios urbanos a la colectividad, y lo que interesa fundamentalmente al planeamiento en este nivel de determinación (el que establece el planeamiento general) son los servicios que debe prestar la Administración, y por lo tanto el nivel de “sistema de dotaciones de carácter público”, ya que alrededor de su definición, desde el planeamiento, se debe fijar una estrategia temporal y financiera para su obtención, en base a la declaración de interés público y social que implica la aprobación del planeamiento; y una estrategia de gestión y ejecución urbanística en función de las posibilidades de actuación previstas por la legislación urbanística.

Este “sistema de dotaciones” tiene dos niveles de concreción, el general, ordenado y articulado a través del planeamiento general; y el local, que conforma la ordenación pormenorizada y que se deberá determinar a nivel de planeamiento de desarrollo (POU, PPO, PRI o EO).

Tanto el sistema dotaciones de carácter general como el local responde a una clasificación que ya ha sido esquematizada al hacer referencia a los sistemas generales integrantes de la “estructura general y orgánica” si bien, a nivel legal y reglamentario (a través del Anexo del RPU, por ejemplo), se puede concretar una subdivisión de los sistemas locales y establecer estándares mínimos de dotación según el ámbito concreto al que presta servicio.

La legislación anterior (LS92), y con independencia del contenido concreto de alguna legislación autonómica⁹⁵², el RPU, establecían y establecen una serie de estándares que fijan módulos mínimos de dotación de espacios libres y equipamientos en función de la población prevista, los metros cuadrados construidos o el número de viviendas a concretar en un ámbito, que debe respetar el planeamiento en algunas de las dotaciones señaladas; si bien en otras, es el propio Plan el que está obligado a fijar el nivel de servicio a prestar, ya sea estandarizando o modulando, ya sea con la concreción precisa de las dotaciones dentro de los distintos ámbitos.

Según García de Enterría y Parejo Alfonso, en referencia a la fijación de los estándares urbanísticos a nivel de ordenación pormenorizada (en concreto a nivel de ámbitos a desarrollar por un PPO) y en relación con el número de viviendas que sirve de unidad para fijar el estándar señalaron que, “el único problema que plantea esta proporción radica en el concepto mismo de ‘vivienda’, que es jurídicamente impreciso. Hubiera sido preferible, por ello, que la proporción estuviera referida a habitantes”.

El sistema de dotaciones se debía estructurar, en función del contenido del artículo 10 y 17 de la LOUA, y del contenido del Anexo del RPU.

❖ *Cuadro/Gráfico 28. Reservas para dotaciones según la LOUA y el RPU en la página 574.*

Dentro de las determinaciones de carácter pormenorizado, el artículo 10.2.A.g de la LOUA obligaba a determinar la media dotacional⁹⁵³ de las distintas zonas que deberá ser “expresada por la cuota que resulte entre la superficie dotacional y la edificabilidad global de dicha zona”. La media dotacional, o término equivalente, implicaba la determinación de un estándar existente de dotaciones en zonas de suelo urbano, que es necesario mantener después de verificar operaciones de “dotación” o de “transformación de la urbanización”, de tal forma que el cumplimiento de este estándar después de dichas operaciones se convierte en una obligación de los promotores de las mismas (artículo 18.2.b del TRLSRU, por ejemplo, y actuaciones de mejora urbana según la LISTA⁹⁵⁴).

La LISTA no concreta el alcance de estas dotaciones y servicios, ni el nivel mínimo de estándar en cada caso. Estas determinaciones deben fijarse a nivel reglamentario⁹⁵⁵. No obstante el apartado 4 del artículo 61 determina la siguiente obligación: “los instrumentos que establezcan la ordenación urbanística detallada respetarán los criterios que, respecto a estándares y reservas dotacionales, establezcan los instrumentos de ordenación general, de conformidad con lo que se disponga reglamentariamente, propiciando una aplicación flexible de usos. Se destinará como mínimo un diez por ciento de la superficie total de cada ámbito para zonas verdes, pudiéndose modular reglamentariamente en función de las características del municipio, cuando se cuente con una alternativa equivalente que haga innecesaria la reserva o cuando dicha reserva no sea suficiente para garantizar la mitigación de los efectos del cambio climático o el adecuado esparcimiento de la ciudadanía”.

b. Reservas para usos de interés social.

En cumplimiento de las determinaciones del régimen jurídico establecido por el TRLSRU⁹⁵⁶, la LOUA en las áreas de nuevo desarrollo (suelo urbanizable y en su caso suelo urbano no consolidado), y en los ámbitos de suelo urbano de reforma interior, en el nivel de ordenación estructural o global señalaba que debería establecerse “las reservas de los terrenos equivalentes, al menos, al treinta por ciento de la edificabilidad residencial de dicho ámbito para su destino a viviendas protegidas, en los términos previstos en el Plan Municipal de Vivienda y Suelo⁹⁵⁷, que podrá aumentar este porcentaje para atender las necesidades del municipio”. No obstante, como preveía el apartado b del artículo 10.1.A de la LOUA, “si, del estudio de las necesidades presentes y futuras de la población, el Plan Municipal de Vivienda y Suelo arroja una demanda de vivienda protegida acogida al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo inferior al porcentaje de reserva establecido en el párrafo anterior, la diferencia hasta alcanzar éste deberá destinarse a viviendas sujetas a algún régimen de protección municipal que, al menos, limite su precio máximo en venta o alquiler y establezca los requisitos que han de cumplir los destinatarios de las mismas, en el marco de lo establecido en la legislación reguladora del derecho a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicho régimen de protección municipal deberá quedar establecido en el citado Plan municipal⁹⁵⁸”.

Estas determinaciones están marcadas de forma mucho más ambigua por la LISTA, si bien concreta la necesidad de determinar regímenes específicos de protección (“con destino exclusivo al alquiler” o para “atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda”). Los estándares concretos de cesión de posible vinculación a estos usos están determinados en las actuaciones de nueva urbanización⁹⁵⁹, en las de reforma interior⁹⁶⁰ y en las de mejora urbana⁹⁶¹, y en el apartado 5 del artículo 61 de la Ley ya que determina que en los “ámbitos de las actuaciones de nueva urbanización, se reservará, como mínimo, el treinta por ciento de la edificabilidad residencial para su destino a vivienda protegida”, y en las “actuaciones de reforma interior, dicha reserva será como mínimo del diez por ciento de la nueva edificabilidad residencial⁹⁶². Además señala que el PGOM, el PBOM, el POTA y el POTSUB “podrán prever una redistribución de dichos porcentajes en sus respectivos ámbitos de ordenación. En este último caso, podrá establecerse excepcionalmente una reserva inferior o eximirla para determinados municipios, siempre que se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social”. También se podrá “eximir total o parcialmente de esta obligación a actuaciones concretas que tengan una densidad inferior a quince viviendas por hectárea y que, además, por su tipología no se consideren aptas para la construcción de este tipo de viviendas, siempre y cuando se garantice la reserva en el ámbito de ordenación correspondiente⁹⁶³”.

1.3. Viabilidad económica y equidistribución en los nuevos desarrollos.

El apartado 3 del artículo 61 de la LISTA afirma que los “criterios y directrices que establezca el Plan General de Ordenación Municipal deberán garantizar, en todo caso, una adecuada equidistribución de cargas y beneficios entre las diferentes actuaciones de nueva urbanización que se prevean o se posibilite delimitar”. Estos criterios implican justo reparto de cargas y beneficios entre los afectados por la actuación y, además, sostenibilidad económica de la actuación en el sentido de que es posible su materialización por reportar un margen de beneficio suficiente para sus promotores⁹⁶⁴ y, también, que es posible mantener el nivel de servicio necesario en el tiempo⁹⁶⁵.

2. Instrumentos de ordenación urbanística. Instrumentos complementarios. Esquema general. Su relación con el contenido de la LOUA.

La Ley tiene como objetivo claro el simplificar y ordenan el esquema de planificación urbanística de la LOUA, y por eso afirma, en su Exposición de Motivos, que el “nuevo esquema de los instrumentos de ordenación urbanística pretende simplificar la visión del planeamiento general como un acumulador de contenidos y determinaciones que venían a complicar su tramitación, incluso para los casos más simples”; y en esta línea configura “un sistema de instrumentos de ordenación basado en dos figuras que simplifica su tramitación y facilita su desarrollo. Por un lado, el Plan General de Ordenación Municipal, como instrumento con el que se configura y define el modelo de ciudad a medio y largo plazo y, por otro, el Plan de Ordenación Urbana, como instrumento propio de ordenación detallada de la ciudad existente y de respuesta a las necesidades de mejora, regeneración y rehabilitación de esta”. Esta dualidad se desarrolla en un escalón inferior a través de la figura del “Plan Parcial de Ordenación para las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico y el Plan Especial (PRI) para actuaciones de reforma interior en suelo urbano, cuyo objeto y finalidad se clarifica”. El sistema “se complementa con otros instrumentos de ordenación urbanística entre los que se mantienen los ya consagrados Estudios de Detalle, Ordenanzas Municipales y Catálogos”. Es novedosa la regulación de los “Planes Básicos de Ordenación Municipal para determinados municipios, como instrumento de ordenación urbanística general y detallada, y los Estudios de Ordenación, como instrumentos de ordenación urbanística específicos con los que dar respuesta a las actuaciones de mejora urbana”. Se mantienen las “Normas Directoras como instrumento complementario de la ordenación urbanística aunque con un contenido más flexible que en la regulación anterior, al objeto de contribuir a la correcta integración de la actividad urbanística a esta Ley”.

El artículo 60 de la LISTA, señala los instrumentos de ordenación previsto por la Ley, separados en tres bloques: instrumentos de ordenación urbanística general, instrumentos de ordenación urbanística detallada, e instrumentos complementarios de la ordenación urbanística.

❖ **Cuadro/Gráfico 29.** Instrumentos de ordenación urbanística previstos en la LISTA. Comparación con los regulados en la LOUA en la página 576.

3. Contenido documental de los instrumentos de ordenación urbanística.

Con carácter general y como mínimo, todos los instrumentos de planeamiento urbanístico tendrán que tener la siguiente documentación (artículo 62 de la LISTA)⁹⁶⁶:

-Memoria.

Con los siguientes apartados:

-Memoria informativa y de diagnosis, que “contendrá el análisis previo y los problemas detectados”. Esta parte de la Memoria incluirá “el análisis de las afecciones derivadas de la legislación sectorial”, así como las “determinaciones que le afecten de la planificación territorial”.

-Memoria de participación e información pública.

-Memoria de ordenación, que “contendrá la descripción de las distintas alternativas de ordenación cuando deban realizarse, y la justificación de la propuesta adoptada”⁹⁶⁷, así como “su adecuación a los principios generales de ordenación”⁹⁶⁸. Se incluirá la “valoración de la incidencia de sus determinaciones en la ordenación territorial”.

-Memoria económica, que debe contener un estudio económico y financiero⁹⁶⁹, y un “informe de sostenibilidad económica”⁹⁷⁰, además una “memoria de viabilidad económica”⁹⁷¹.

-Determinaciones Urbanísticas, a nivel de Normas Urbanísticas⁹⁷², que deberán contener las previsiones de ordenación y, en su caso, de programación y gestión. Se deberá indicar el carácter de estas determinaciones: Normas, Directrices o Recomendaciones (artículo 5 de la LISTA).

-Cartografía (Planos). Distinguiendo entre:

-Información que “contendrá la documentación gráfica necesaria para la comprensión de la Memoria de información y de diagnóstico”.

-Ordenación, que incorporarán las “determinaciones gráficas de la ordenación urbanística”.

-Anexos. Incluirán “cualesquiera otros documentos que vengan expresamente exigidos por la legislación sectorial aplicable”.

-Resumen Ejecutivo. “Contendrá la documentación establecida en la legislación estatal vigente, al objeto de facilitar la participación y consulta por la ciudadanía”⁹⁷³.

En caso de discrepancia entre documentos, la Ley establece la siguiente prelación: “la Memoria de Ordenación será el documento a partir del cual deberán interpretarse las discrepancias”. Si estas persisten, la prevalencia será: Normas Urbanísticas, Cartografía de Ordenación, y Memoria Económica. Los instrumentos de ordenación urbanística se “someterán a evaluación ambiental estratégica y a evaluación de impacto en la salud, en los casos y con las condiciones que establezca la legislación específica”⁹⁷⁴.

4. Instrumentos de ordenación urbanística general.

Los instrumentos de planeamiento general abarcan con sus determinaciones a todo el Municipio, o a partes de varios municipios, estableciendo la ordenación total de su ámbito, según las determinaciones específicas exigidas a cada instrumento. La LOUA estableció como figura clave del planeamiento general al Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), que la LISTA hoy segrega en dos figuras: el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) y el Plan de Ordenación Urbana (POU, que la Ley considera ahora como instrumento de ordenación detallada).

El artículo 8.1 de la LOUA definió al “Plan General de Ordenación Urbana” como el que establece “en el marco de los Planes de Ordenación del Territorio, la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal y organizan la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo”. Esta figura de planeamiento presentaba dos características claras: ordenación de la totalidad del territorio de un municipio; y su ordenación integral, esto es, de todos los aspectos relacionados con la ordenación y el desarrollo urbanístico⁹⁷⁵.

El objeto del PGOU regulado por la LOUA hoy se reparte entre las dos figuras de ordenación urbanística, una de carácter general que abarca todo el ámbito Municipal, y otra (u otras) que ordenan exclusivamente el suelo urbano, y que se considera como instrumento de ordenación detallada.

Además la LISTA considera otras dos figuras de ordenación urbanística general: el Plan de Ordenación Intermunicipal (POI) que establece la ordenación general de varios municipios colindantes en caso de necesidad; y el Plan Básico de Ordenación Municipal (PBOM) para asumir la ordenación general de municipios de tamaño reducido.

4.1. Plan de General de Ordenación Municipal (PGOM).

a. Función.

El artículo 63 de la LISTA establece que el PGOM tiene por objeto “establecer, en el marco de la ordenación territorial, el modelo general de ordenación del municipio”⁹⁷⁶.

b. Determinaciones.

Para cumplir con su función el Plan debe asumir las siguientes determinaciones:

- “La clasificación del suelo con la delimitación del suelo urbano y del suelo rústico”.
- “La delimitación y la normativa general de las categorías de suelo rústico, así como, en su caso, de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado”. Estas determinaciones completarán el resto de normativas en esta clase de suelo acotando el modelo territorial.
- El esquema de los elementos estructurantes existentes y del futuro desarrollo urbano, que como mínimo abarcaran⁹⁷⁷:
- El sistema general de espacios libres y zonas verdes.

·El sistema estructurante de movilidad.

·El sistema general de equipamientos comunitarios.

·Las redes de infraestructuras y servicios.

-“La delimitación de los bienes y espacios que deban contar con una singular protección por su valor histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico”⁹⁷⁸.

-“Los criterios y directrices para los nuevos desarrollos de las actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico” de conformidad con lo establecido en la Ley⁹⁷⁹, teniendo en cuenta su coherencia con la estructura de la Ciudad existente. No obstante podrá delimitar actuaciones de transformación de nueva urbanización “debiendo remitir su ordenación detallada al correspondiente” PPO.

Son muy importantes las concreciones establecidas en la Ley sobre el alcance de estas determinaciones (artículo 63.3): “las determinaciones relativas a las categorías, la regulación de usos, condiciones de edificación, medidas para evitar la formación de nuevos asentamientos y protecciones del suelo rústico del Plan General de Ordenación Municipal, así como otras expresamente recogidas en el mismo, tendrán carácter de Norma en el suelo rústico, que deberán ser complementadas con Directrices para la delimitación de actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización que no estén previstas en el instrumento de ordenación, así como para la ordenación detallada de las ya delimitadas. Para el suelo urbano y para las actuaciones de transformación urbanística en esta clase de suelo, salvo que el Plan disponga otra cosa, tendrán carácter de Directriz”.

EL PGOM, como no podía ser de otra forma es el “marco para coordinar las políticas sectoriales sobre su ámbito de conformidad con lo dispuesto en la ordenación territorial”⁹⁸⁰.

❖ *Cuadro/Gráfico 30. Determinaciones del PGOM en la página 578.*

4.2. Plan de Ordenación Intermunicipal (POI).

Según el artículo 11 de la LOUA esta figura de planeamiento tenía “por objeto establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria”. Estos planes podían redactarse por remisión expresa de los PGOU, de los Planes de ordenación territorial, o sin remisión expresa, verificada la necesidad del cumplimiento de los objetivos señalados por la Ley, para esta figura. Para la LOUA estos planes debían contener “las determinaciones propias de los Planes Generales de Ordenación Urbanística que sean adecuadas para el cumplimiento de su objeto específico. En todo caso se limitará a lo estrictamente indispensable para este fin y se establecerá de la manera que comporte la menor incidencia posible en la ordenación establecida en los municipios correspondientes”⁹⁸¹.

El artículo 64 de la LISTA determina que los POI “tiene por objeto establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística conjunta”, y en todo caso, se “limitará a lo estrictamente indispensable para este fin, procurando la mínima incidencia sobre la ordenación establecida en los municipios correspondientes”. Estos Planes comprenderá las determinaciones propias de del PGOM adecuadas para el cumplimiento de su objeto específico.

4.3. Plan Básico de Ordenación Municipal (PBOM).

La LISTA apuesta por discriminar el alcance de la ordenación urbanística de carácter general en función de las condiciones del Municipio, en línea con las previsiones de la legislación urbanística histórica. Para el caso de municipios de menor tamaño y sin un desarrollo urbanístico acentuado, la LISTA prevé instrumentos de planeamiento de carácter general similar a las antiguas Normas Subsidiarias o la Delimitación de Suelo Urbano⁹⁸², al modo de la regulación establecida en otras Comunidades Autónomas⁹⁸³.

La Exposición de Motivos de la Ley explica que “en lo que respecta a los municipios, la diversidad de estos requiere de un régimen y un sistema de planeamiento conforme a su tamaño, localización o topografía, entre otras características. Aquellos que no plantean una dinámica urbanística compleja, que tienen una población inferior a 10.000 habitantes, que no están incluidos en la franja litoral y no pertenecen a una aglomeración urbana, demandan y requieren un tratamiento singular, más ágil y simplificado si cabe sin perjuicio de que justificadamente pueda aplicarse este régimen especial a aquellos otros municipios que, atendiendo a las características antes citadas, exijan dicho tratamiento. Como novedad, se incorpora el Plan Básico de Ordenación Municipal para aquellos municipios que, por su población o por sus condiciones específicas, no requieran de un desarrollo urbanístico complejo. Con ello se flexibiliza y simplifica la planificación urbanística permitiendo a estos municipios ordenar la ciudad existente, proponer nuevos ámbitos de crecimiento y aplicar las determinaciones de esta Ley con plena capacidad”.

El PBOM está previsto para los “municipios que tengan una población inferior a 10.000 habitantes, siempre que no sean litorales o formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional” (salvo que la ordenación territorial prevea otra cosa).

Las determinaciones que deben asumir estos son las siguientes:

- Clasificación del suelo con la delimitación del suelo urbano y del suelo rústico.
- Delimitación y la normativa de las categorías de suelo rústico, así como, en su caso, de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado.
- Delimitación de los bienes y espacios que deban contar con una singular protección por su valor histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico.
- División de su ámbito en diferentes zonas, en función de sus usos globales y pormenorizados.
- Distinción, dentro de cada zona, de los terrenos que deben destinarse a sistemas generales y locales, con cumplimiento de los criterios que se establezcan reglamentariamente.
- Alineaciones y rasantes de la red viaria, salvo los terrenos en los que se prevean actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística.
- Normativa de edificación y urbanización.
- En su caso, la delimitación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística que se estimen convenientes o necesarias.

5. Instrumentos de ordenación urbanística detallada.

El planeamiento de detalle concreta las determinaciones establecidas en la planificación territorial y urbanística general (en algunos casos, también establece ordenaciones concretas sin planificación previa), en ámbitos territoriales dentro del Municipio, o para el desarrollo de acciones sectoriales sobre un Municipio o grupos de municipios.

5.1. Plan de Ordenación Urbana (POU).

Existen legislaciones urbanísticas (y de ordenación territorial) que separan en dos figuras la ordenación de todo el Municipio, como ahora plantea la LISTA a través de la regulación del PGOM y del POU. Por un lado el instrumento de ordenación general que regula la estructura básica del Municipio describiendo el modelo en coherencia con la ordenación territorial, y por otro lado el instrumento de ordenación pormenorizada-detallada, que regula las condiciones precisas del suelo urbano, que permite actuar en este clase de suelo directamente a través de actuaciones edificatorias⁹⁸⁴. En la LISTA este último papel lo asume el POU (o los Planes, ya que pueden ser uno o varios en todo el Municipio).

a. Función.

El artículo 66 de la LISTA señala que el POU “tienen por objeto establecer la ordenación detallada del suelo urbano”, de tal forma que “todo el suelo urbano deberá ser ordenado, excepto los ámbitos de transformación urbanística que se remitan a un instrumento posterior”, si bien en el Municipio se podrá definir un POU para todo el suelo urbano o varios “que ordenen las diferentes zonas en que se pueda dividir el suelo urbano” y esto, estando aprobado o no el PGOM.

b. Determinaciones.

En caso de existir PGOM, el POU no pueden contradecir sus determinaciones.

El contenido del POU según la LISTA será el siguiente:

- División de su ámbito en diferentes zonas⁹⁸⁵, en función de sus usos globales⁹⁸⁶ y pormenorizados⁹⁸⁷.
- La distinción, dentro de cada zona, de los terrenos que deben destinarse a sistemas generales y locales, con cumplimiento de los criterios que se establezcan reglamentariamente.
- Las alineaciones y rasantes de la red viaria, “salvo los terrenos en los que se prevean actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística”.
- La normativa de edificación y urbanización⁹⁸⁸.
- Directrices para la intervención en la Ciudad existente⁹⁸⁹.
- Delimitación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística que se estimen convenientes o necesarias⁹⁹⁰.
- “Delimitación de los bienes y espacios que deban contar con una protección por su valor histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico, estableciendo las determinaciones precisas para su conserva-

ción, protección y mejora, o remitiendo las mismas a un Plan Especial o Catálogo”⁹⁹¹.

La Ley señala que “todo el suelo urbano deberá ser ordenado, excepto los ámbitos de transformación urbanística que se remitan a un instrumento posterior”⁹⁹². Es importante advertir sobre la flexibilidad que introduce el Texto legal al prever que se “podrá definir un Plan de Ordenación Urbana para todo el suelo urbano o varios Planes de Ordenación Urbana que ordenen las diferentes zonas en que se pueda dividir el suelo urbano, esté aprobado o no el Plan General de Ordenación Municipal”⁹⁹³.

5.2. Plan Parcial de Ordenación (PPO).

El PPO es una figura clásica de ordenación en el derecho urbanístico español⁹⁹⁴, y se relaciona con la ordenación de un suelo donde se opera a través de su transformación mediante nueva urbanización (en general suelo clasificado tradicionalmente como urbanizable y, en algunos casos, como suelo urbano no consolidado).

El artículo 13 de la LOUA, señalaba que los PPO tenían por objeto:

-El establecimiento, en desarrollo del PGOU, de la ordenación detallada precisa para la ejecución integrada de sectores enteros en suelo urbano “no consolidado” y en suelo urbanizable, cuando no disponga de dicha ordenación⁹⁹⁵.

-La modificación, para su mejora, de la ordenación pormenorizada establecida con carácter potestativo⁹⁹⁶ por el PGOU para sectores enteros del suelo urbano “no consolidado” y del suelo urbanizable, con respeto a la ordenación estructural y de conformidad con los criterios y las directrices que establezca dicho Plan, sin que pueda afectar negativamente a la funcionalidad del sector o a la ordenación de su entorno.

El PPO⁹⁹⁷ podía abarcar sectores que afectaban a terrenos de términos municipales colindantes, y su aprobación debía hacerse con carácter posterior o simultáneo al del planeamiento general.

Pues bien, la LISTA señala que el fundamento único y claro del PPO (artículo 67) es “delimitar y establecer la ordenación detallada y la programación de una actuación de nueva urbanización en suelo rústico” (por tanto la ordenación del suelo que en la legislación anterior tenía la clasificación de suelo urbanizable). Para esto contendrán las “determinaciones precisas en función de su objeto, según se determine reglamentariamente, debiendo respetar las establecidas” por el PGOM, por tanto, como mínimo las propias del POU precisas para concretar la ordenación detallada en este ámbito (usos pormenorizados, ámbitos destinados a sistemas generales y locales, alineaciones y rasantes, normativa de edificación y urbanización, etc.).

5.3. Plan de Reforma Interior (PRI).

La LISTA crea una figura de ordenación nueva con el objeto de “delimitar y establecer la ordenación detallada y la programación de actuaciones en el ámbito para el que sea necesaria una actuación de reforma interior en suelo urbano” (artículo 68). Es muy similar al Plan Especial que en la LOUA asumía la “ordenación detallada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones u operaciones integradas de reforma interior, para la renovación, mejora, rehabilitación o colmatación de las mismas” (artículo 17.1.c)⁹⁹⁸.

La Ley señala que los PRI “contendrán las determinaciones precisas para su objeto según se determine reglamentariamente, debiendo respetar las normas y directrices establecidas por el instrumento de ordenación urbanística general o por los Planes de Ordenación Urbana” (en consecuencia alcanzar en estos ámbitos el nivel de ordenación señalado por el POU para el suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística).

5.4. Estudio de Ordenación (EO).

Esta figura, de nueva creación, asume la ordenación de las actuaciones de mejora urbana, eliminando, de esta forma, la necesidad de innovación del PGOU cuando se operaba a través de una actuación de “dotación” a proponer en suelo urbano, según las previsiones de la LOUA⁹⁹⁹. Para el artículo 69 de la LISTA el EO “tienen por objeto la delimitación, ordenación detallada y la programación de una actuación de mejora urbana en suelo urbano en el ámbito de un área homogénea”. Además, “deberán respetar las determinaciones establecidas por el Plan General de Ordenación Municipal, el Plan Básico de Ordenación Municipal o por los Planes de Ordenación Urbana”¹⁰⁰⁰.

6. Otros instrumentos de la ordenación detallada.

La Ley regulada otros planes de ordenación detallada con funciones específicas.

6.1. Planes Especiales (PE). Concepto, ámbito y desarrollo.

La figura de planificación urbanística típica de desarrollo del planeamiento general o territorial y a veces sin cobertura en ninguna figura de ordenación, que concreta aspectos, generalmente, sectoriales, es el Plan Especial (PE). Para García de Enterría y Parejo Alfonso¹⁰⁰¹, la característica fundamental de los PE es que, aun siendo planes urbanísticos, asumen la ordenación “desde un punto de vista sectorial, es decir, con relación tan sólo a uno o varios aspectos o elementos relevantes”. Para estos mismos autores “la gama de aspectos susceptibles de consideración y ordenación por Planes Especiales, sin embargo, puede (en determinadas ocasiones) llegar a ser tan amplia que el contenido de éstos no difiera apreciablemente del de los Planes de ordenación integral del territorio. Ello es posible en cuanto que el único límite legal a aquel contenido reside en la prohibición (...) de que los Planes Especiales sustituyan a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio. Es el caso, por ejemplo, de los Planes Especiales de Reforma Interior o de Saneamiento de poblaciones¹⁰⁰². En este supuesto, la especificidad de dichos Planes para con respecto a los de ordenación general radica en la especialidad de su objeto: una determinada operación urbanística caracterizada por su finalidad”.

Según Lliset Borrell¹⁰⁰³ hablar de Planes Especiales implica hacer referencia “a una variada tipología de planes urbanísticos (...), cuya especialidad radica en que la ordenación urbanística que establecen, si bien se refiere a un determinado territorio, lo hacen no de una manera integral o global, sino en función de un determinado aspecto y finalidad, que puede ser cualquiera de los que se señalan, por vía meramente enunciativa y abierta”.

El artículo 14 de la LOUA¹⁰⁰⁴, por ejemplo, describía el contenido y alcance de los PE en Andalucía.

Según García de Enterría y Parejo Alfonso “los Planes Especiales pueden tener por objeto, bien la ordenación sectorial de un territorio (...), bien el desarrollo para su ejecución directa de determinaciones de un Plan de ordenación integral (...)”, del tal forma que, para estos autores “el Reglamento de Planeamiento ha venido a romper esta caracterización legal del planeamiento especial como derivado (es decir, precisado de la existencia previa de un Plan de orden superior), en cuanto su artículo 76.3 admite la posibilidad de formulación de Planes Especiales (en ausencia de Plan Director Territorial de Coordinación o de Plan General previo o cuando éstos no contuviesen las previsiones oportunas) en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende y para la adopción de medidas de protección con cualquiera de las dos siguientes finalidades: establecimiento y coordinación de infraestructuras básicas y conservación y mejora de espacios naturales o paisajísticos”.

Lliset Borrell ha señalado refiriéndose a los PE que “en cuanto planes de urbanismo, su naturaleza jurídica es la propia de este tipo de planes, aunque en la jerarquía del planeamiento urbanístico están subordinados lógicamente a los planes cuyas previsiones desarrollen, que en consecuencia no podrán modificar, sin perjuicio de precisar sus determinaciones cuando fuese necesario”, de tal forma que “aunque normalmente tienen carácter complementario y de desarrollo de los Planes Generales Municipales, de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (habría que referirse ahora a los Planes de Ordenación Territorial propios de la legislación andaluza) o de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento (...), excepcionalmente se admite, sin embargo, la

posibilidad de planes especiales independientes, esto es, sin la previa existencia de los citados tipos de planeamiento urbanístico general, en determinados supuestos (...), en los cuales aquéllos pueden formularse directamente (...), y que la doctrina y la jurisprudencia del TS (así, en Sentencia de 5 de febrero de 1991, Arz 766, entre otras muchas), habían reconocido como posibles (...)”.

García de Enterría y Parejo Alfonso hacen alguna precisión interesante sobre la singularidad de esta figura de planeamiento, ya que para ellos “éstos juegan en el proceso de concreción sucesiva de la ordenación urbanística al margen de la gradación en niveles o escalones de ordenación con contenido preciso en que se traduce el sistema legal de planeamiento. De ahí que (...) no aparezcan ligados a un concreto tipo de Plan o a un determinado escalón o nivel de ordenación, sino que sean susceptibles de incardinarse directamente (en su función de desarrollo), a Planes diferentes pertenecientes a distintos niveles de ordenación”, de tal forma que “puede afirmarse que el Plan Especial es un instrumento de ordenación sin ubicación fija y única en el sistema legal de planeamiento, de carácter derivado (en cuanto la preexistencia de un Plan de ordenación integral es presupuesto para su formulación) y excepcionalmente originario y no necesario (su redacción es potestativa), que tiene una función de contenido diverso dirigida al desarrollo tanto del planeamiento directivo territorial de coordinación, como del municipal general (...), para la ordenación sectorial de un territorio, la realización de operaciones urbanísticas específicas o la ejecución material de las determinaciones del planeamiento desarrollado, así como (a título excepcional) el establecimiento de determinadas medidas de protección del territorio con independencia de la existencia o no de dicho planeamiento”.

En cualquier caso, el planeamiento especial encuentra su límite en la imposibilidad que tiene como figura urbanística, para sustituir las previsiones establecidas por la ordenación territorial y la urbanística de carácter general¹⁰⁰⁵. En esta línea Lliset Borrell ha señalado que “en razón de su específica finalidad, en ningún caso pueden utilizarse los planes especiales como instrumento de ordenación integral del territorio, ni sustituir, por tanto, a los Planes Territoriales de Coordinación, a los Planes Generales Municipales en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, por lo que no podrán contener los planes especiales ninguna determinación sobre clasificación del suelo (...), que, como es sabido, constituye función básica y privativa de los instrumentos generales de planeamiento urbanístico”.

Como señalaron en su día García de Enterría y Parejo Alfonso “no es posible identificar una función precisa como propia y típica del planeamiento especial. Este es un instrumento de ordenación polivalente capaz de asumir variadas funciones de contenido diverso. Con carácter general sólo puede caracterizarse aquella función por relación a las dos siguientes notas: supone el desarrollo de una ordenación urbanística de carácter general previamente establecida (bien sea a nivel directivo, bien sea a nivel operativo municipal), con la finalidad de ordenar determinados aspectos relevantes de un territorio o una operación urbanística de objeto específico, y tiene como límite infranqueable la prohibición de sustitución del planeamiento director territorial de coordinación o general municipal (...) como instrumentos de ordenación integral del territorio (artículo 76.6 RP). Afirmación ésta que debe entenderse con la matización resultante del supuesto excepcional de Planes Especiales de protección de formulación previa al planeamiento integral directivo o general municipal a que antes se ha hecho referencia (con independencia del juicio de legalidad que la admisión reglamentaria de tal supuesto deba merecer)”. En esta misma línea, Lliset Borrell ha resaltado que “los distintos tipos de planes especiales pueden clasificarse atendiendo a diversos criterios, de los que nos interesa destacar el de la finalidad que persigan y el de su relación con los planes de ordenación superior o de carácter integral”.

Pues bien, el artículo 70 de la LISTA determina que estas figuras “desarrollan y complementan las determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística, no pudiendo sustituir a los restantes

instrumentos de ordenación urbanística en sus funciones propias, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecer¹⁰⁰⁶, además “podrán formularse en ausencia de dichos instrumentos o de previsión expresa en los mismos, no pudiendo contradecir sus determinaciones”. También “su ámbito o incidencia podrá ser municipal o supralocal, de acuerdo con su objeto y finalidad”.

El apartado 3 del artículo 70 relaciona una serie de objetos de los PE, que conforman tipos específicos de instrumentos de ordenación englobados bajo esta denominación genérica.

a. De protección del patrimonio, del medio ambiente y del paisaje.

Según el apartado 3.a del artículo 70 de la LISTA, el PE puede “establecer determinaciones complementarias para conservar, proteger y mejorar la situación del patrimonio histórico, cultural, urbanístico y arquitectónico, el medio ambiente y el paisaje, así como para implementar medidas contra el cambio climático en ámbitos definidos sobre cualquier clase de suelo”.

En coherencia con lo anterior el artículo 76 del RPU prevé la existencia de PE, en desarrollo de planificación territorial (en su momento Planes Directores Territoriales de Coordinación), para “la protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo, del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora en determinados lugares” (apartado 1.b), y también en desarrollo del contenido de los PGOU para la “ordenación de recintos y conjuntos arquitectónicos, históricos y artísticos” (apartado 2.d). Es el artículo 78 del mismo Texto reglamentario el que se refiere específicamente a los PE de protección del patrimonio histórico y artístico y las bellezas naturales, que se concretará en una serie de aspectos¹⁰⁰⁷.

El contenido y tramitación de este PE hay que ponerlos en relación con la legislación sectorial relativa a la protección del patrimonio histórico-artístico. En concreto con el contenido la LPHE, y la específica en cada Comunidad Autónoma¹⁰⁰⁸.

El artículo 79 del RPU determina que “los Planes Especiales para la protección del paisaje y conservación de determinados lugares o perspectivas del territorio (...) se referirán, entre otros, a los siguientes aspectos: a) Bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieran al fomento del turismo. b) Predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad fotográfica o recuerdo histórico. c) Edificios asilados que se distinguen por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por la hermosura, disposición artística, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan. d) Perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos¹⁰⁰⁹”.

b. Para establecer y desarrollar infraestructuras y equipamientos.

El apartado 3.b del artículo 70 de la LISTA fija como función del PE el “establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger servicios, infraestructuras o equipamientos, debiendo valorar y justificar de manera expresa la incidencia de sus determinaciones con las que, en su caso, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales, garantizando la accesibilidad universal y la eficiencia energética en los términos que se establezca reglamentariamente”. Además el apartado 3.c del mismo artículo fija como finalidad de esta figura el fijar la “ordenación detallada de los sistemas generales de puertos y aeropuertos¹⁰¹⁰”.

El artículo 76.1.a del RPU hace referencia a los PE que despliegan las previsiones de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, que tienen como finalidad el “desarrollo de las infraestructuras

básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y áreas, al abastecimiento de aguas, saneamiento, suministro de energía y otras análogas”. El apartado 2.a del mismo artículo relaciona los PE que en ejecución de los PGOU tienen como finalidad el “desarrollo del sistema general de comunicación y sus zonas de protección, del sistema de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes y del sistema de equipamiento comunitario para centros y servicios públicos y sociales a nivel de Plan General”. Por último, el apartado 3.a del referido artículo 76 del RPU hace mención a los PE que en ausencia de Plan Territorial o Plan General tienen como finalidad el “establecimiento y coordinación de las infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones, al equipamiento comunitario y centros públicos de notorio interés general, al abastecimiento de agua y saneamiento y a las instalaciones y redes necesarias para suministro de energía, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial”.

Es evidente que la implantación de servicios (en un sentido general, incluyendo las infraestructuras básicas, los espacios libres y las dotaciones necesarias) puede requerir la ordenación urbanística a través de la figura de un PE¹⁰¹¹, y esto desde una triple posibilidad: que la necesidad se haya establecido en el planeamiento territorial, que se haya concretado a través de la planificación urbanística de carácter municipal, o que surja esa necesidad sin que ésta haya sido prevista por la planificación.

c. Para la constitución y ampliación de patrimonios públicos de suelo.

Señala el apartado 3.d de la LISTA que los PE pueden “establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo”.

El apartado 1.g del artículo 14 de la LOUA concretaba una finalidad, novedosa en su momento, para la figura del PE, ya que a través de ella se podían “establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo”. Era el párrafo 3 del artículo 73 de la LOUA el que regula esta posibilidad¹⁰¹².

d. Para delimitar áreas de tanteo y retracto.

El artículo 70.3.e de la LISTA prevé “delimitar las áreas del ejercicio del derecho de tanteo y retracto para controlar los asentamientos irregulares en suelo rústico”. Es el artículo 132.4 de la Ley el que señala la posibilidad de delimitar áreas para el ejercicio de tanteo y retracto en suelo rústico “con el objeto de regular o controlar procesos de parcelación o formación de nuevos núcleos de población”, por tanto con la finalidad, de controlar las transmisiones, a través de estos derechos de adquisición preferente por parte de la Administración, en el supuesto de asentamiento irregulares en esta clase de suelo.

Es evidente que para la delimitación de estas áreas debe aprobarse un PE¹⁰¹³.

e. Para controlar asentamientos irregulares en suelo rústico.

La LISTA prevé la ordenación a través de la figura del PE del “hábitat rural diseminado” (HRD) en suelo rústico (artículo 70.3.i).

La finalidad del planeamiento especial en medio rural está reconocida en el RPU cuando regula la existencia de PE de “mejora de los medios urbano, rural y natural”, ya sea en desarrollo de planeamiento general, en desarrollo de planeamiento de ordenación territorial, o en ausencia de ambos (artículo 76.2.f). El artículo 82 del mismo Texto reglamentario recoge el alcance de las determina-

ciones de este tipo de PE: “1. Los Planes Especiales para la mejora del medio urbano o rural y de los suburbios de las ciudades podrán contener las siguientes determinaciones: a) Normas necesarias para mantener el estado de las edificaciones en sus aspectos de composición y conservación, a fin de salvaguardar, si procede, el ambiente existente. b) Normas necesarias para modificar, si procede, el aspecto exterior de las edificaciones, su carácter arquitectónico y su estado de conservación, a fin de mejorar las características ambientales. c) Prescripciones precisas para ordenar los espacios verdes previstos en el planeamiento o para mejorar la configuración de parques, jardines, arbolado y elementos vegetales existentes en los espacios libres. d) Prohibiciones de construcción o de usos perjudiciales cuando no se hubieren establecido en el Plan General o cuando éste no exista. e) Normas precisas para armonizar en altura y alineaciones las edificaciones existentes. 2. Estos Planes Especiales no podrán alterar las Normas que sobre volumen y uso del suelo establezcan los Planes de jerarquía superior, y sólo podrán precisar sus determinaciones cuando sea necesario”.

El apartado 1.e del artículo 14 de la LOUA marcaba, entre las finalidades del PE, la de “conservar, proteger y mejorar el medio rural, en particular los espacios con agriculturas singulares y los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado”, ya sea en desarrollo de PGOU, planeamiento de ordenación territorial, o en ausencia de ambos. En Andalucía el PE es una figura de desarrollo (incluso de carácter originario, ya que no tiene por qué tener cobertura en Plan General o Plan de Ordenación Territorial) de cara a la ordenación y organización de la protección del suelo no urbanizable¹⁰¹⁴.

Como señalaron García de Enterría y Parejo Alfonso¹⁰¹⁵ en el suelo no urbanizable “la función específica del Plan General consiste en la preservación de dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y, en su caso, establecimiento de medidas especiales de protección del territorio y del paisaje. Por lo tanto, aquí el Plan General puede limitarse a la simple clasificación del suelo (...). No obstante, el Plan puede añadir aquellas prescripciones que considere necesarias para la mejor conservación de las características del suelo. En el supuesto de que estas últimas justificaran una especial protección, puede optar bien por establecer él mismo las determinaciones precisas a tal fin, bien por remitir a tal efecto a Planes Especiales de protección”.

f. Para establecer medidas de adecuación ambiental y territorial.

El artículo 70.3.g de la LISTA recoge como objeto del PE el “establecer medidas de adecuación ambiental y territorial para agrupaciones de edificaciones irregulares”. En este sentido prevé la función reconocida a esta figura por el artículo 14.1.h de la LOUA¹⁰¹⁶. El objeto y contenido de este Plan, que no se recoge en la Ley, es el señalado en los artículos 10 y 12 del DLA3/2019:

“Los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial tienen por objeto identificar y delimitar concretas agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, y adoptar las medidas pertinentes para el establecimiento de las infraestructuras comunes para la prestación de los servicios básicos para garantizar las condiciones de mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial y paisajísticamente dichas agrupaciones”.

“El Plan Especial de adecuación ambiental y territorial deberá contener, como mínimo, lo siguiente:

- a) La identificación y delimitación del ámbito, que incluirá los terrenos estrictamente necesarios para implantar las infraestructuras comunes para la prestación de los servicios básicos y adoptar las medidas que garanticen la mejora de la calidad ambiental y la integración territorial y paisajística del ámbito.
- b) La clase y la categoría del suelo, así como el régimen de usos permitidos, según el planeamiento

vigente, donde se sitúa la agrupación de edificaciones irregulares.

- c) La identificación de las parcelas y las edificaciones existentes, con indicación de sus características básicas y su situación jurídica.
- d) La estructura de la propiedad del suelo y de las edificaciones.
- e) Las infraestructuras viarias y de servicios existentes, incluidas las conexiones exteriores, con indicación de sus características, su estado de conservación y funcionamiento.
- f) Las mejoras sobre las infraestructuras existentes y, en su caso, la propuesta de nuevas infraestructuras viarias y para el suministro de los servicios básicos de saneamiento, abastecimiento de agua y energía eléctrica necesarias para garantizar las condiciones de seguridad y salubridad. Así como su conexión con las redes exteriores.
- g) Determinaciones sobre el tipo máximo de obra autorizable en las edificaciones irregulares existentes, que no podrán superar las previstas en el artículo 15.2.
- h) Análisis de los riesgos a los que pueden estar sometidos los terrenos ocupados por la agrupación de edificaciones, su impacto ambiental y territorial y las medidas que permitan minimizar dichos riesgos y adecuar ambiental y territorialmente la agrupación.
- i) Las limitaciones derivadas de las legislaciones sectoriales y la justificación de su cumplimiento.
- j) Estudio paisajístico del ámbito con las medidas a adoptar para minimizar su impacto y garantizar su integración.
- k) Estudio de viabilidad económica de la actuación que se propone, que incluirá los costes, su distribución y asignación y el plazo de ejecución de las distintas obras y medidas propuestas. En caso de que algunas de las obras o medidas correspondan o se asuman por el Ayuntamiento, se valorará su impacto económico sobre la Hacienda Local.
- l) Otros estudios y documentación requerida por la normativa ambiental y territorial aplicable.
- m) Plazos y programación temporal para la ejecución de las distintas medidas y obras contempladas, de acuerdo con las fases o zonas que a tal efecto se establezcan en el Plan Especial. El Plan Especial podrá prever y establecer la independencia funcional de cada una de las infraestructuras de cara a su puesta en servicio”.

g. Otras finalidades.

-La Ley prevé en su artículo 70.3.f que una de las posibilidades del PE es la de “regenerar ámbitos urbanos consolidados y degradados en su situación física, social, económica y ambiental”. En esta línea el artículo 83 del RPU se refiere a los PE de Reforma Interior y Saneamiento, señalando para ellos las siguientes finalidades: llevar a cabo actuaciones aisladas que, conservando la estructura de la ordenación anterior, se encamine a la descongestión del suelo urbano, creación de dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos; de tal forma que esta operaciones previstas desde un desarrollo integral pueden conformar la reforma interior del ámbito.

El apartado 1.c del artículo 14 de la LOUA definía como una de las finalidades de los PE el de “establecer la ordenación detallada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones u operaciones integradas de reforma interior, para la renovación, mejora, rehabilitación o colmatación de las mismas”, siempre en desarrollo del contenido del PGOU¹⁰¹⁷.

-La importancia que la LISTA da la posible regulación del hábitat troglodita¹⁰¹⁸, implica la necesidad de “delimitar, en su caso, y establecer las medidas de preservación y protección en los ámbitos tradicionales de casas-cuevas cuando requieran ordenación urbanística” a través de un PE (apartado 3.h del artículo 70 de la LISTA).

-El PE es figura apropiada para “desarrollar las actuaciones propuestas por los instrumentos de ordenación territorial” (artículo 70.3.j de la LISTA¹⁰¹⁹).

-“Cualquier otro que se establezca por los instrumentos de ordenación urbanística” (apartado 3.k del artículo 70 de la LISTA). El apartado 1.h del artículo 14 de la LOUA dejaba abierta, también, la posibilidad de redactar y aprobar un PE para “cualesquiera otras finalidades análogas”. De esta forma la figura del PE se convierte en esa especie de “cajón de sastre” que puede abarcar todas las determinaciones de ordenación urbanística en desarrollo planeamiento general, que no son objeto expreso de otras figuras de planeamiento¹⁰²⁰.

7. Instrumentos complementarios.

7.1. Estudio de Detalle (ED).

Según el artículo 71 de la Ley, los “Estudios de Detalle tienen por objeto completar, adaptar o modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada de aquellas actuaciones urbanísticas que no impliquen modificar el uso o la edificabilidad, ni incrementar el aprovechamiento urbanístico¹⁰²¹ o afectar negativamente a las dotaciones¹⁰²²”. En este sentido “los instrumentos de ordenación urbanística detallada podrán remitirse expresamente a un Estudio de Detalle para establecer, completar o modificar la ordenación de su ámbito”, dentro de los límites señalados para esta figura, si bien “en ningún caso los Estudios de Detalle podrán sustituir a los instrumentos que establecen la ordenación detallada en ámbitos sometidos a actuaciones transformación urbanística”¹⁰²³.

Lliset Borrell¹⁰²⁴ ha señalado de forma clara “que la técnica del Estudio de Detalle no puede ser utilizada (...) de modo autónomo, como figura independiente, sino que siempre presupone y ha de estar ligada a una figura de ordenación urbanística previa, que trata de completar, adaptar o reajustar, según los casos”.

El RPU señala (artículo 65) que “los Estudios de Detalle podrán formularse con la exclusiva finalidad de: a) Establecer alineaciones y rasantes, completando las que ya estuvieren señaladas en el suelo urbano por el Plan General (...), en las condiciones que estos documentos de ordenación fijen, y reajustar y adaptar las alineaciones y rasantes previstas en los instrumentos de ordenación citados, de acuerdo igualmente con las condiciones que al respecto fijen. b) Adaptar o reajustar alineaciones y rasantes señaladas en Planes Parciales. c) Ordenar los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del Plan General o de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento en suelo urbano, o con las propias de los Planes Parciales en los demás casos, y completar, en su caso, la red de comunicaciones definida en los mismos con aquellas vías interiores que resulten necesarias para proporcionar acceso a los edificios cuya ordenación concreta se establezca en el propio estudio de detalle”¹⁰²⁵.

La legislación urbanística de las CA regula, en todos los casos, esta figura de ordenación, dentro del esquema general de ajuste de la ordenación detallada definida por la ordenación urbanística, estableciendo ámbitos de actuación y limitaciones concretas¹⁰²⁶.

7.2. Catálogos (CT).

El artículo 72 de la LISTA determina que los “Catálogos tienen por objeto complementar las determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística relativas a la conservación, protección, puesta en valor y mejora de elementos del patrimonio histórico, cultural, urbanístico, arquitectónico, natural o paisajístico”, en consecuencia estos “contendrán la relación detallada y la identificación precisa de los bienes o espacios que, justificadamente, hayan de ser objeto de protección”.

Para el artículo 86 del RPU los “Catálogos son documentos complementarios de las determinaciones de los Planes Especiales, en los que se contendrán relaciones de los monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que, por sus singulares valores o características, hayan de ser objeto de una especial protección”, de tal forma que “sin perjuicio de las medidas de protección que los Planes Generales o Normas Subsidiarias establezcan, se podrán incluir en Catálogos relaciones de bienes concretos que, situados, en cualquier tipo de suelo, deban ser objeto de conservación o mejora”.

La LOUA preveía (al igual que la mayoría de la legislación urbanística autonómica¹⁰²⁷) la existencia de documentos anexos o complementarios al planeamiento urbanístico con el “objeto complementar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico” (artículo 16.1). Estos instrumentos “contendrán la relación detallada y la identificación precisa de los bienes o espacios que, por su valor, hayan de ser objeto de una especial protección”. Los mismos se podían formular de forma independiente al planeamiento, pero también podían formar parte de la documentación de éste. “En cualquier caso, su elaboración será preceptiva cuando dichos instrumentos de planeamiento aprecien la existencia en el ámbito por ellos ordenado de bienes o espacios en los que concurren valores singulares” (artículo 16.2). Además, “la Consejería competente en materia de urbanismo incluirá en el registro administrativo (...), de forma separada, todos los bienes y espacios contenidos en los Catálogos aprobados” (artículo 16.3 de la LOUA).

7.3. Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización (OME) (OMU).

Para el artículo 73 de la LISTA las OME y/o OMU “tienen por objeto establecer las condiciones de edificación y urbanización siempre que no se altere el aprovechamiento urbanístico asignado en el instrumento de ordenación”. Éstas “podrán regular las condiciones de las actividades susceptibles de implantación y autorización por cualquier medio de intervención administrativa en los inmuebles¹⁰²⁸, no pudiendo contradecir las determinaciones de los instrumentos de ordenación¹⁰²⁹”, además “atenderán a los criterios de sostenibilidad urbanística y serán conformes con las regulaciones en materia de calidad de las construcciones y accesibilidad universal”. Se aprobarán como ordenanza municipal¹⁰³⁰.

Las “ordenanzas municipales” presentan una tipología variada, en función del objeto que regula. En general pueden aprobarse ordenanzas de policía, fiscales, etc.. Pero también existen las ordenanzas urbanísticas o de edificación que, tradicionalmente, se han incorporado a la normativa del planeamiento urbanístico, y se ha posibilitado su tramitación, igualmente, de forma autónoma, como complemento a las normas contenidas en los planes. La LISTA (como antes la LOUA) permite separar algunos elementos objeto de la ordenación urbana, segregados a nivel del máximo detalle, previendo el tratamiento apartado de éstos, a través de una “ordenanza municipal”, y por lo tanto admitiendo su regulación al margen de la ordenación urbanística en sentido estricto, y posibilitando que su aprobación se verifique, directamente, por el Municipio correspondiente, sin intervención alguna por parte de otras administraciones, y a través del procedimiento regulado en la legislación de procedimiento administrativo y de régimen local¹⁰³¹.

Los límites de la “ordenanzas municipales” en materia de edificación y urbanización, precisamente se sitúan en la posibilidad de completar las determinaciones del planeamiento urbanístico de tal forma que sus contenidos no deben formar parte de la ordenación del mismo, debiendo ser coherente con esa ordenación. Por tanto, lo fundamental a la hora de concretar el alcance que puede asumir el contenido de estas “ordenanzas municipales” se centra en tres aspectos:

-Regulación de elementos que no forman parte de la ordenación urbanística, tanto estructural como pormenorizada-detallada, según el contenido de la propia legislación y planificación urbanística. Y esto no significa que este tipo de determinaciones o elementos no puedan estar incorporadas en la planificación urbanística a través de su Normativa. De hecho, la Normativa del planeamiento¹⁰³² (que puede adoptar la forma de Norma, Directriz o Recomendación¹⁰³³), puede concretarse hasta

alcanzar el nivel de ordenanza de edificación o de urbanización¹⁰³⁴. La cuestión fundamental es que estas condiciones, que no forman parte de la ordenación urbanística en sentido estricto, pueden incorporarse a la planificación urbanística siguiendo su trámite de aprobación¹⁰³⁵, o separarse de la misma, reconduciéndose a una “ordenanza municipal”. En cualquier caso, el contenido de estas “ordenanzas” no puede ser contrario a la ordenación urbanística propuesta por la planificación.

-En consecuencia, es muy importante delimitar el contenido de la ordenación urbanística, en distintas vertientes para, por vía de la negación, concretar hasta dónde puede llegar el alcance de estas “ordenanzas”. El mayor nivel de fricción en cuanto a contenidos de la ordenación urbana se plantea en el nivel pormenorizado-detallado y, fundamentalmente, en el contenido de que deben abarcar, en relación a determinaciones en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación. Es necesario hacer un esfuerzo interpretativo para discernir lo que entiende la legislación urbanística por “ordenanzas de edificación” (o de “urbanización”), que en este caso concreto pueden ser asumidas por una OME o OMU tal y como prevé la LISTA¹⁰³⁶.

-Las OME no pueden determinar los usos concretos que pueden materializarse en una parcela, ya que su contenido es objeto de la ordenación pormenorizada, teniendo como referencia los usos globales, que son los señalados de forma insistente por la legislación urbanística¹⁰³⁷ y, además conforman el concepto de aprovechamiento urbanístico. Es la combinación de esos usos globales o genéricos agrupados en diferentes formas o tipologías las que concretan los usos pormenorizados-detallados objeto de la ordenación urbanística (usos principales, compatibles, complementarios, materializados en tipos determinados). Ahora bien, no forman parte de esas determinaciones las condiciones concretas para definir un uso como habitable (en el caso de viviendas) o como utilizable (en el caso de otros usos), ya que recogiendo como mínimas las previsiones contenidas en la legislación de aplicación¹⁰³⁸, mediante “ordenanzas” se puede establecer requisitos más restrictivos. Tampoco es objeto de la ordenación urbanística pormenorizada-detallada el establecimiento de programas mínimos funcionales de cada uno de los usos (de gran importancia en el caso de usos residenciales, por ejemplo, a la hora de determinar la superficie mínima de una unidad habitable y de las piezas que la componen), que respondiendo, de nuevo, a mínimos legales y reglamentarios, pueden ser matizados a través de unas “ordenanzas”.

-En línea con lo anterior, y respetando la obligación de materializar usos determinados por las condiciones urbanísticas y por las obligaciones impuestas por la normativa sectorial, por “ordenanzas” se puede matizar, concretar o ajustar, aspectos relacionados con la implantación de usos, tales como:

·Relación funcional entre las piezas que componen la unidad mínima.

·Altura libre de plantas en función del uso.

·Dimensiones de los accesos y elementos comunes. Dotación de ascensores, sobre los mínimos establecidos en la normativa sectorial¹⁰³⁹.

·Incremento de la dotación de aparcamientos para los distintos usos sobre los mínimos legales exigidos¹⁰⁴⁰. Características y dimensiones de los aparcamientos.

·Condiciones de seguridad y salubridad en cierto tipo de usos, por encima de las previsiones mínimas establecidas legal y reglamentariamente.

·Dotaciones de aseos y servicios, así como sus condiciones, en edificios de uso del público en general, siempre por encima de los mínimos establecidos en la normativa sectorial.

·Puede ser objeto de una OME la definición y alcance del tipo de obras admisibles sobre el suelo (y el vuelo y subsuelo), instalaciones, construcción o edificaciones, respetando siempre, el contenido de la ordenación urbanística.

·Pueden ser objeto de estas “ordenanzas” las definiciones de conceptos relacionados con la materialización directa de edificación, construcción o instalación en unidad acta, completando los posibles contenidos de la legislación de régimen del suelo y urbanística (por ejemplo, “línea de edificación”, “fachada”, “medianera”, “patios”, “tipos de patios”, “plantas edificadas”, “tipos de plantas”, etc.).

·Pueden regularse por “ordenanzas” las condiciones de los servicios, dotaciones e instalaciones de las parcelas o unidades aptas, así como de las edificaciones, construcciones e instalaciones, desarrollando el contenido de la normativa sectorial o de aplicación de las empresas suministradoras.

·Desde luego, son objeto de “ordenanzas” las condiciones estéticas de la edificación (siempre que no se refiera a edificios o ámbitos catalogados). Entre otras, las siguientes:

·Limitaciones en relación con el entorno.

·Protección de los edificios en general, el ambiente y la imagen urbana.

·Composición y materiales de fachadas.

·Soportales, zócalos y materiales decorativos en general.

·Cuerpos y elementos salientes.

·Elementos admisibles por encima de la altura del edificio y remates.

·Portadas, escaparates, anuncios, etc.

·Tratamiento de medianeras y cubiertas.

·Cercado de parcelas y solares.

·En la misma línea de las OME hay que tener en cuenta los aspectos de urbanización que son objeto de ordenación urbanística¹⁰⁴¹. En relación con las obras de urbanización, hay que tener en cuenta, el contenido del artículo 96 de la LISTA, que establece que el PU es un “proyecto técnico de obras que tiene por finalidad llevar a la práctica las actuaciones de reforma interior o de nueva urbanización, así como las actuaciones para mejorar o completar la urbanización, en su caso, materializando las previsiones y determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística, sin que pueda contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo o de la edificación”; teniendo en cuenta que “reglamentariamente se regulará el contenido y el procedimiento de aprobación del proyecto de urbanización, sin perjuicio de que los municipios mediante ordenanzas municipales puedan desarrollarlos”.

·Señalado lo anterior se puede concretar que la OMU pueden contemplar, en desarrollo del contenido de la ordenación urbanística, las prescripciones técnicas de las redes a implantar en ejecución de las obras urbanización; el contenido sustantivo y formal o documental de los proyectos¹⁰⁴² (ya sean PU en sentido estricto, o el contenido de los que deban estar sujetos a licencia o a POO); y el procedimiento a seguir para la aprobación de los PU desarrollando lo regulado reglamentariamente¹⁰⁴³.

7.4. Normas Directoras (ND).

El artículo 74 de la LISTA señala que las ND “tienen por objeto contribuir a la correcta integración de la actividad urbanística a esta Ley y a las normas que la desarrollen, pudiendo contener Recomendaciones de carácter indicativo y orientativo, así como Directrices para la acción municipal en materia de urbanismo”, previendo que “sus determinaciones se desarrollarán reglamentariamente”¹⁰⁴⁴.

8. Tramitación, aprobación y vigencia de los instrumentos de ordenación urbanística. Esquema y comparación con las previsiones de la LOUA.

La Exposición de Motivos de la LISTA señala que se “regula pormenorizadamente el régimen de elaboración, tramitación, aprobación e innovación de dichos instrumentos urbanísticos, definiéndose el régimen de competencias para cada una de las fases procedimentales y estableciéndose la coordinación con los procedimientos sectoriales”, advirtiendo que la Ley supone un avance en el “procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística general que corresponderá, en su totalidad, a los municipios, lo que permite simplificar su tramitación”. Con el fin de agilizar la tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística “se refuerza el papel de órganos de apoyo y asistencia que impulsarán y coordinarán los informes sectoriales”. Además “se suprime la necesidad de acordar la formulación de los instrumentos de ordenación urbanística y se establece un plazo máximo de tres años para su aprobación definitiva, desde el acuerdo de aprobación inicial, con silencio positivo”.

8.1. Competencia.

La Exposición de Motivos de la LISTA en relación con las competencias referentes a la ordenación urbanística y su aprobación, reconoce la plena capacidad al Municipio, aclarando que “dichas competencias tienen su límite en los intereses supralocales, sobre los cuales la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas. Hacer prevalecer las determinaciones de la ordenación del territorio sobre las puramente urbanísticas es hoy tan necesario como hacer prevalecer el interés ambiental sobre el resto del ordenamiento”. Pero, en cualquier caso el Texto legal “supone un claro avance en la distribución de las competencias urbanísticas, apostando y defendiendo la autonomía local en el marco establecido por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía”.

❖ *Cuadro/Gráfico 31. Competencia para la tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos, resumen del contenido del artículo 75 de la LISTA en cuanto a las competencias iniciar, tramitar y/o aprobar los instrumentos urbanísticos regulados en la misma en la página 579.*

El planteamiento de la LISTA es simple y reconoce de forma expresa la competencia exclusiva del Municipio ya que le corresponde la “tramitación y aprobación de todos los instrumentos de ordenación urbanística y sus innovaciones” a excepción de los POI y los PE que tengan incidencia supralocal que son competencia de la CA. Por otro lado es competencia de la Comunidad Autónoma “emitir informe preceptivo en los instrumentos de ordenación urbanística”, teniendo en cuenta que “este informe será vinculante en los instrumentos de ordenación urbanística general y en aquellos que en ausencia de estos o por no estar previstos en ellos delimiten actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización o ámbitos de Hábitat Rural Diseminado”¹⁰⁴⁵. En cualquier caso “no podrá aprobarse ningún instrumento que contenga determinaciones contrarias al contenido de dicho informe, cuando este sea vinculante”. Además la CA redactará y aprobará las ND.

La tramitación de los instrumentos urbanísticos responde, según la LISTA, a las siguientes fases o posibilidades.

-Actos preparatorios.

·Consultas.

·Avance.

-Procedimiento. Fase de tramitación.

·Aprobación inicial.

·Información pública.

·Aprobación definitiva en los instrumentos iniciados de oficio.

·Aprobación definitiva en los instrumentos iniciados por la iniciativa privada.

❖ *Cuadro/Gráfico 32. Fases de tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos en la página 580.*

8.2. Actos preparatorios.

Los actos preparatorios para la tramitación y aprobación de instrumentos de ordenación urbanística abarcan dos acciones según la LISTA.

-Consultas (artículo 76). Las Administraciones con competencias a “iniciativa propia o de cualquier otra Administración o entidad adscrita o dependiente de la misma, realizará consulta pública previa, conforme a lo establecido en la legislación sobre procedimiento administrativo común”¹⁰⁴⁶. Esta consulta es preceptiva en el caso de instrumentos de ordenación general y en el caso del POU, siendo facultativa en el resto de instrumentos (incluso los regulados como complementarios).

En el acuerdo sobre la consulta previa se identificara como mínimo:

·El alcance y ámbito de instrumento.

·La necesidad de proceder a su tramitación.

Después de la consulta previa “podrá solicitar a las Administraciones Públicas con competencia sectorial, incluida la competente en materia de ordenación del territorio, la información disponible sobre las protecciones, servidumbres, deslindes y demás afecciones que pudieran tener incidencia en la elaboración del instrumento”. La “información deberá facilitarse a la Administración peticionaria en el plazo máximo de un mes, pudiendo ampliarse, justificadamente, por otro mes adicional a la vista de la complejidad de la información solicitada”, de tal forma que la falta de respuesta en plazo “facultará a la Administración peticionaria para continuar con la elaboración del documento de Avance, de acuerdo con la información de que disponga”.

A partir de la consulta pública previa y tras recibir la información suministrada por la diversas Administraciones públicas, la Administración “competente para la tramitación podrá solicitar la colaboración de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo en el ejercicio de las funciones de impulso, coordinación y desarrollo de la política general en materia de urbanismo que tiene atribuidas”¹⁰⁴⁷.

-Avances (artículo 77). La Ley prevé que la “Administración competente para la tramitación podrá aprobar el documento de Avance del instrumento de ordenación urbanística”¹⁰⁴⁸ en el que se describa

y justifique el objeto, ámbito de actuación, principales afecciones territoriales, ambientales y sectoriales, los criterios y propuestas generales para la ordenación, así como las distintas alternativas técnica, ambiental y económicamente viables planteadas¹⁰⁴⁹”.

La Ley señala los supuestos en los que sea preceptiva la aprobación del Avance: “en los instrumentos de ordenación urbanística general y en los restantes instrumentos sometidos a evaluación ambiental estratégica, conforme a lo dispuesto en la legislación ambiental¹⁰⁵⁰”. El Avance se considera “borrador” a los efectos del procedimiento ambiental correspondiente¹⁰⁵¹.

Tradicionalmente la legislación urbanística ha previsto la posibilidad de suspender el otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas o usos determinados desde el acuerdo sobre la tramitación del planeamiento y, en su caso, desde la aprobación del Avance por un tiempo determinado¹⁰⁵². Esta cuestión parece que ha sido relegada por la LISTA al inicio de la tramitación del instrumento de ordenación propiamente dicha. Así se recoge en el artículo 78.2 del Texto legal: “Durante la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística la Administración competente para la aprobación inicial podrá acordar la suspensión del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas concretas o usos determinados, siempre que se justifique la necesidad y la proporcionalidad de dicha previsión. El plazo máximo de la suspensión que se establezca no podrá ser superior a tres años desde el acuerdo de aprobación inicial. En todo caso, la suspensión acordada se extinguirá con la publicación y entrada en vigor del instrumento de ordenación urbanística”. Parece que la LISTA se decanta, en cualquier caso, por una suspensión de carácter facultativo (“podrá”), incluso en el proceso de tramitación propiamente dicho¹⁰⁵³.

8.3. Fases de tramitación.

a. Aprobación inicial.

Tal y como señala el artículo 78 de la LISTA la “Administración competente para la tramitación aprobará inicialmente el instrumento de ordenación urbanística y lo someterá a información pública por plazo no inferior a veinte días”. Todo esto, teniendo en cuenta que si el instrumento de ordenación urbanística debe de “someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria conforme a la legislación ambiental, el documento de aprobación inicial tendrá la consideración de versión preliminar del plan y se acompañará del estudio ambiental correspondiente. En este caso, ambos documentos se someterán a información pública por plazo no inferior a cuarenta y cinco días”¹⁰⁵⁴.

En el periodo de información pública se solicitarán los “informes sectoriales previstos legalmente como preceptivos e informe de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo”. Estos informes deberán ser emitidos “en los plazos establecidos en su regulación específica” o en su defecto en el plazo de tres meses, teniendo en cuenta que en el caso de instrumentos de ordenación general se “solicitará informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de delimitación de los términos municipales”¹⁰⁵⁵. Es importante comentar que los informes señalados anteriormente deben limitarse a “aspectos de control de la legalidad y de tutela de los intereses sectoriales y tendrán carácter vinculante exclusivamente sobre estos aspectos cuando así se establezca en la citada normativa”¹⁰⁵⁶.

La Ley concreta que la “solicitud y remisión de los informes preceptivos y las actuaciones del procedimiento ambiental se sustanciarán a través de un órgano colegiado de coordinación, cuyas com-

petencias, organización y funcionamiento se determinarán reglamentariamente y al que corresponderá coordinar el contenido y alcance de los diferentes pronunciamientos, dentro de los límites establecidos por la legislación sectorial que regula su emisión”.

“Durante el periodo de información pública, en función de la naturaleza y alcance del instrumento de ordenación urbanística, se practicarán, además, los siguientes trámites”:

-Dar “audiencia a los municipios colindantes” en la tramitación del POGM y PBOM¹⁰⁵⁷.

-Solicitar informes a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados, “para que puedan comparecer en el procedimiento y hacer valer las exigencias que deriven de dichos intereses”¹⁰⁵⁸.

-“Llamamiento al trámite de información pública a las personas propietarias, según las certificaciones catastrales y del Registro de la Propiedad solicitadas a tal efecto, incluidas en la delimitación de los instrumentos de ordenación urbanística que establezcan la ordenación detallada y sus modificaciones”¹⁰⁵⁹.

-“Consulta a las compañías suministradoras, respecto a las infraestructuras y servicios técnicos”.

En todo caso “será preceptiva nueva información pública, siempre que la Administración competente para la tramitación del instrumento, ejerciendo la potestad planificadora que le corresponde, y mediante la resolución o acuerdo correspondiente, introduzca en el mismo modificaciones sustanciales¹⁰⁶⁰ que no deriven de los trámites previstos en los apartados anteriores” y, lógicamente “deberá solicitarse nuevo informe sectorial si las modificaciones afectaran al contenido de un informe ya emitido”.

Si el instrumento de planificación urbanística debe someterse a EAE el “instrumento de ordenación urbanística y el estudio ambiental estratégico modificados tras los informes y trámites anteriores, tendrán la consideración de propuesta final del plan”¹⁰⁶¹.

b. Aprobación definitiva.

La aprobación definitiva del instrumento de ordenación definitiva debe ser motivada¹⁰⁶², y puede adoptar alguna de las siguientes decisiones (artículo 79 de la LISTA)¹⁰⁶³:

-Aprobar definitivamente, ya sea de forma completa o parcial. La posibilidad de aprobación parcial podrá producirse si no “desvirtúa el modelo de ordenación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística por afectar las deficiencias detectadas a concretas partes del instrumento de ordenación susceptibles de gestión y ejecución autónomas”. En todo caso “la parte suspendida deberá ser subsanada en el plazo de dos años desde la publicación del acuerdo, transcurrido el cual se entiende denegada”.

-“Suspender la aprobación definitiva por deficiencias sustanciales a subsanar”. La subsanación debe verificarse en el plazo de dos años, de tal forma que “transcurrido el cual se entiende denegada”.

-Denegar la aprobación definitiva.

La Ley señala que “el plazo máximo para resolver el procedimiento será de tres años a contar desde

la aprobación inicial. El plazo se suspenderá cuando se soliciten los informes preceptivos conforme establece la legislación del procedimiento administrativo común. Transcurrido el plazo para resolver sin que se haya dictado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento¹⁰⁶⁴.

c. Tramitación a iniciativa privada.

Un supuesto especial lo constituye el procedimiento para la tramitación y aprobación de instrumento de ordenación urbanística por parte de la iniciativa privada. Esta posibilidad ya estaba regulada en la LOUA y presentaba unas peculiaridades importantes¹⁰⁶⁵.

Ahora es el artículo 80 de la LISTA el que regula esta cuestión, señalando que las personas que “puedan redactar y presentar a tramitación el instrumento de ordenación de actuaciones de transformación urbanística, podrán impulsar la aprobación de los instrumentos” según el esquema general previsto anteriormente, pero teniendo en cuenta las siguientes singularidades:

-La Administración competente para su aprobación deberá decidir sobre la admisión a trámite de la solicitud¹⁰⁶⁶. Esta decisión debe adoptarse en el plazo de dos meses. En cualquier caso se “podrá requerir a la persona solicitante, dentro del mes siguiente a la recepción de aquella, para que subsane la documentación o, en su caso, mejore la solicitud¹⁰⁶⁷, teniendo en cuenta que este requerimiento “suspenderá el transcurso del plazo máximo para dictar y notificar la resolución sobre la admisión a trámite¹⁰⁶⁸”.

-“El acuerdo sobre la aprobación inicial, o sobre el Avance cuando sea preceptivo, deberá notificarse en el plazo de tres meses”. Si no produce la no admisión a trámite o acuerdo en este plazo los particulares “podrán instar el sometimiento a información pública e impulsar el resto de trámites preceptivos del procedimiento, acompañando a las solicitudes que se realicen ante las Administraciones Públicas la certificación del silencio administrativo¹⁰⁶⁹”.

-Los particulares, una vez “concluida la fase de aprobación inicial podrán solicitar la aprobación definitiva del instrumento de ordenación urbanística al órgano competente para adoptar el acuerdo correspondiente”. El plazo máximo para resolver el procedimiento será de tres meses, siempre que la solicitud para esta aprobación vaya acompañada del “instrumento de ordenación urbanística completo y de los documentos que acrediten la realización de los trámites preceptivos de cada fase”. “Transcurrido el referido plazo sin notificación de la resolución expresa del procedimiento se entenderá estimada la solicitud¹⁰⁷⁰, salvo que el instrumento para el que se solicita la aprobación definitiva cuente con algún informe preceptivo y vinculante en sentido desfavorable¹⁰⁷¹”.

d. Tramitación de los instrumentos complementarios de la ordenación urbanística.

La tramitación de otros instrumentos complementarios a la ordenación urbanística (ED, CT, OME, OMU y ND) queda remitida en la LISTA a una regulación reglamentaria (artículo 81).

En cualquier caso la Ley concreta algunas cuestiones:

-Los CT “podrán ser tramitados como instrumento independiente, o incluidos en los instrumentos de ordenación urbanística, formando parte de ellos¹⁰⁷²”.

-La aprobación de las OME y OMU, “corresponderá a los Ayuntamientos, previa su tramitación de conformidad a lo previsto en la legislación de régimen local¹⁰⁷³ cuando se tramiten y aprueben de manera independiente a un instrumento de ordenación urbanística”.

-“La formulación y aprobación de las Normas Directoras para la ordenación urbanística corresponde al titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con intervención, en su caso, de los organismos y entidades administrativas gestoras de intereses públicos relacionados con las mismas”¹⁰⁷⁴.

8.4. Publicidad, vigencia y entrada en vigor.

Aprobado definitivamente el instrumento de ordenación (total o parcialmente), procederá su registro¹⁰⁷⁵ y publicación. La LISTA garantiza el acceso a la ciudadanía a la información de la Administración y en ese sentido la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento deberá ser publicada en sede electrónica titularidad de la misma¹⁰⁷⁶, según prevé la legislación de procedimiento administrativo¹⁰⁷⁷.

En relación con lo anterior, el artículo 82.1 de la LISTA señala que los “Ayuntamientos deberán remitir a la Consejería correspondiente los documentos completos de dichos instrumentos en el plazo de un mes desde su aprobación definitiva”, de tal forma que “dicho registro será accesible a través de la sede electrónica de ambas Administraciones, quienes adoptarán las medidas necesarias que garanticen a la ciudadanía la consulta de la documentación depositada y la obtención de copias. Las copias de los documentos expedidas por el registro acreditarán el contenido de los instrumentos de ordenación urbanística a todos los efectos”. Este depósito será condición legal para la publicación del instrumento¹⁰⁷⁸.

a. Acceso a la información.

Según el artículo 82 de la LISTA “para garantizar a la ciudadanía el acceso a la información, el Ayuntamiento y la Administración de la Comunidad Autónoma, deberán publicar en la sede electrónica de su titularidad al menos la resolución de aprobación definitiva, el instrumento de ordenación urbanística completo y, en su caso, el estudio ambiental estratégico”. También la “Consejería con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo incorporará la información de los instrumentos de ordenación urbanística en el Sistema de Información Territorial y Urbanística de Andalucía¹⁰⁷⁹”.

b. Publicación.

“La publicación de los instrumentos de ordenación urbanística deberá contener, en todo caso, el acuerdo de aprobación definitiva y el contenido de las normas urbanísticas” (artículo 83 de la LISTA). Los acuerdos competencia de la CA se publicaran en el BOJA, en el caso de “instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación definitiva corresponda a los municipios, será de aplicación lo establecido en la legislación de régimen local” (BOP).

Tal y como se ha señalado esta publicación “llevará la indicación de haberse procedido previamente al depósito en el registro del Ayuntamiento y, en el de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo”. Por último, la no publicación de instrumento de ordenación hace que éste no adquiera vigencia y que no produzca efectos.

c. Efectos de la aprobación.

Según el artículo 84 de la LISTA la “entrada en vigor de los instrumentos de ordenación urbanística se producirá a partir del día siguiente al de la publicación del acuerdo de aprobación definitiva y de la normativa urbanística, salvo que el acuerdo de aprobación establezca un plazo superior”¹⁰⁸⁰. La vigencia de la ordenación produce, según la LISTA, una serie de efectos, considerados tradicionalmente en la legislación urbanística.

Era artículo 34 de la LOUA señalaba los efectos que producía la aprobación del planeamiento urbanístico:

-La vinculación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones al destino que resulte de su clasificación y calificación, y al régimen urbanístico que, consecuentemente, les sea de aplicación.

-La declaración en situación de fuera de ordenación (FO) de las instalaciones, construcciones y edificaciones erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación.

-La obligatoriedad del cumplimiento de sus disposiciones por todos los sujetos, públicos y privados, siendo nulas cualesquiera reservas de dispensación.

-La ejecutividad de sus determinaciones a los efectos de la aplicación por la Administración pública de cualesquiera medios de ejecución forzosa.

-La declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.

-El derecho de cualquier persona al acceso y consulta de su contenido.

El artículo 84 de la LISTA relaciona, de nuevo, esos efectos¹⁰⁸¹.

-Vinculación.

Según la LISTA, la aprobación del instrumento de ordenación urbanística implica la “vinculación de los terrenos, los equipamientos, las construcciones y las edificaciones al destino que resulte de su clasificación y calificación y al régimen urbanístico que consecuentemente les sea de aplicación”.

En este apartado entran en juego una serie de conceptos que se relacionan, supeditando su materialización a las condiciones de clasificación, calificación y régimen urbanístico en general, señalados por dicha ordenación. Desde luego, no presenta ninguna dificultad la interpretación del concepto “terrenos”, ya que es evidente que se refiere al suelo del término Municipal afectado por la ordenación urbanística. Mayor explicación requiere los tres conceptos (que se repiten de forma regular en casi todas las legislaciones urbanísticas), de “instalaciones”, “construcciones” y “edificaciones”. Estas posibilidades de ocupar el suelo y los terrenos en general están vinculadas a las determinaciones de la ordenación urbanística, pero no representa el mismo concepto ni el mismo alcance. Los “equipamientos” pueden implicar el concepto “terreno”, “edificación” o “construcción”, pero también “instalación”.

El concepto “instalación” para el Cuerpo de Inspección de la Junta de Andalucía¹⁰⁸² “alude por un lado a obras concretas de servicios comúnmente denominados ‘urbanos’ como los de electricidad, gas, agua, saneamiento, etc., y, por otro, el establecimiento de recintos acondicionados para determinadas funciones o el mero acto de disponer de un cierto sitio una obra o una actividad, habitualmente con carácter provisional”. Sin embargo el concepto “construcción” implica la ejecución de obra artificial que modifica el terreno y añade elementos físicos al mismo. Como se ha comentado “aunque frecuentemente se utilizan como equivalentes los términos edificación y construcción, el segundo concepto es más amplio que el primero de tal forma que toda edificación supone una construcción, pero no toda construcción es una edificación. Técnicamente pueden diferenciarse dos tipos de construcción: la obra civil y la edificación. En la primera están incluidas construcciones tales como carreteras, puentes, puertos, embalses, conducciones de agua, etc. y las obras de urbanización en general)”¹⁰⁸³.

Por último, el concepto “edificación”, tiene una definición legal, que lo identifica claramente, en el artículo 2.2 de la LOE.

Todos estos elementos están vinculados, por la ordenación urbanística aprobada a la clasificación del suelo que les afecta, la calificación y en general el régimen urbanístico que les sea de aplicación¹⁰⁸⁴.

-Declaración de fuera de ordenación.

La aprobación del planeamiento urbanístico puede implicar la “declaración en situación de fuera de ordenación (FO) de las instalaciones, construcciones, obras y edificaciones erigidas con anterioridad, que resulten disconformes con la nueva ordenación, en los términos que disponga el instrumento de ordenación de que se trate”.

El concepto legal de FO se ha considerado tradicionalmente en nuestro sistema urbanístico como un efecto claro de la aprobación del planeamiento, y como resultado de la propia eficacia de su aprobación. Recoge las situaciones de legalidad previas a la aprobación del planeamiento, que se ven afectadas por la vigencia del mismo, de tal forma que implican una inadecuación sobrevenida a las reglas de la ordenación previstas por la nueva planificación. Y esto, con independencia de las situaciones asimiladas a fuera de ordenación (AFO) referentes a obras realizadas en contra de la normativa urbanística sobre las que no es posible acometer operaciones de restauración del orden urbanístico¹⁰⁸⁵. Se pueden distinguir, claramente, entre un fuera de ordenación sobrevenido por la aprobación de nuevas determinaciones del planeamiento; de un fuera de ordenación resultante de un ilícito urbanístico sobre el que no es posible adoptar medidas de restauración del orden urbanístico¹⁰⁸⁶.

La filosofía de esta situación legal ya fue descrita por Fernández Rodríguez¹⁰⁸⁷ cuando señalaba que de lo que se trata es “de congelar las construcciones e instalaciones preexistentes al plan y no conformes con éste hasta su extinción natural”. En la misma línea que González Pérez¹⁰⁸⁸ advierte que “la ratio legis del precepto se halla en que el edificio no prolongue su vida natural más allá de lo que cabe esperar de él, por el estado de vida de sus elementos componentes”. Lliset Borrell¹⁰⁸⁹, al analizar el contenido del artículo 137 de la LS92 (que reguló el régimen del fuera de ordenación en este momento), afirmó que el mismo “establece esta situación urbanística y opera pues, como consecuencia de la aprobación de un nuevo planeamiento urbanístico que viene a afectar a edificios o instalaciones anteriores al mismo, pero que resulten conformes con la nueva ordenación establecida”, de tal forma que esta situación responde a las siguientes características:

-La existencia de edificios, construcciones o instalaciones conforme a la ordenación urbanística anterior.

-La aprobación definitiva de un nuevo planeamiento, siempre que la ordenación que establezca sea aplicable de modo inmediato y directo (no necesite la aprobación de planeamiento de desarrollo).

-Se requiere que como consecuencia del nuevo planeamiento urbanístico resulte una situación disconforme con éste de edificios o instalaciones preexistentes.

Este mismo autor señala que esta disconformidad con el nuevo plan “no implica necesariamente el derribo de los edificios, ni la cesación de las actividades, sino más bien mantener el statu quo, que impide realizar las obras señaladas”.

La regulación tradicional de la figura del FO fue alterada, sustancialmente, por la introducida en la LOUA. De hecho, es muy significativo que la situación de FO y el hecho de no poder actuar en estas situaciones, en su momento, constituyó un supuesto de ruina urbanística contemplada en el artículo 247.2.c de la LS92, y que la promulgación de la LOUA no consideró como tal (artículo 157). El artículo 34.1.b de la LOUA determinaba que la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística implicaba la declaración en situación de FO “de las instalaciones, construcciones, obras y edificaciones erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación, en los términos que disponga el instrumento de planeamiento de que se trate”. A estos efectos debía distinguirse entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente incompatibles con la nueva ordenación, en las que será de aplicación el régimen propio de dicha situación legal; y las que sólo parcialmente sean incompatibles con aquélla, en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen. Las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional público o impidan la efectividad de su destino serían siempre incompatibles con la nueva ordenación, y debían ser identificadas en el instrumento de planeamiento.

La LISTA señala, como ya hacía la LOUA que, en relación con la situación de FO, hay que distinguir las “instalaciones, construcciones, obras y edificaciones que sean totalmente incompatibles con la nueva ordenación”, considerando que son totalmente incompatibles las que “ocupen suelo dotacional público o, en caso del viario, impidan la efectividad de su destino son siempre incompatibles con la nueva ordenación y deben ser identificadas en el instrumento de ordenación urbanística”; de las que son “sólo parcialmente incompatibles con la nueva ordenación”.

Para la matizar y establecer la situación concreta de FO el “instrumento de ordenación urbanística definirá, (...), los actos constructivos y los usos de los que puedan ser susceptibles las correspondientes instalaciones, construcciones, obras y edificaciones”, de tal forma que “en defecto de las determinaciones (...), se aplicarán a las instalaciones, construcciones, obras y edificaciones en situación de fuera de ordenación las siguientes reglas: 1ª. Con carácter general se podrán realizar las obras de reparación y conservación y aquellas obras que exija la habitabilidad o la utilización¹⁰⁹⁰ conforme al destino establecido. Salvo las autorizadas con carácter excepcional conforme a la regla siguiente, cualesquiera otras obras serán ilegales y nunca podrán dar lugar a incremento del valor de las expropiaciones. 2ª. Excepcionalmente, podrán autorizarse los cambios de uso que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y las obras de reforma, incluidas las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado, cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición, según proceda, en un plazo de cinco años, a partir de la fecha en que se pretendan realizar. Tampoco estas obras podrán dar lugar a incremento del valor de expropiación”¹⁰⁹¹.

Habría que entender que las obras de reparación consisten en la consolidación de elementos dete-

riorados debido al paso del tiempo o al uso. Sin embargo conservación implica trabajos y actuaciones de mantenimiento, y todas aquellas acciones encaminadas a la conservación física y funcional de un edificio a lo largo del ciclo de vida útil del mismo. Mantener, en general, significa conservar y también mejorar las prestaciones originales de la edificación, construcción o instalación.

Además de la situación de FO, la Disposición adicional primera de la LOUA describía el régimen de la situación de AFO¹⁰⁹², señalando que se situaran en este estado (Disposición adicional primera) “las edificaciones irregulares¹⁰⁹³ que se encuentren terminadas, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme al artículo 185.1¹⁰⁹⁴”. Este Texto consideraba que la edificación “está terminada cuando no requiere de la realización de actuación material alguna para servir al uso al que se destine, salvo las obras que procedan para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad”. Como se verá, la condición de AFO¹⁰⁹⁵ requiere su reconocimiento expreso para determinar el alcance de las posibles acciones de cara a facilitar su seguridad, salubridad y habitabilidad, además de la prestación de servicios (abastecimiento, saneamiento, electricidad, etc.).

Hay que tener en cuenta que el FO parte de una situación de legalidad, y sólo en el caso de requerir la ejecución de obras en el inmueble, se puede concretar, a través de su habilitación, esta situación, advirtiendo de los límites de la intervención, que deben ceñirse a las previsiones del planeamiento y, de forma supletoria, a las de la legislación urbanística (como se ha señalado, conservación, reparación, habitabilidad y, de forma excepcional, consolidación).

El problema práctico se puede plantear en el supuesto de obras ejecutadas conforme a licencia, que han sido declaradas como FO por aprobación sobrevenida del planeamiento, y que en su momento, aun estando terminadas, no obtuvieron habilitación para la ocupación. En el caso de la legislación Andaluza, la cuestión queda resuelta por el contenido del artículo 13.1.d párrafo primero del RDU¹⁰⁹⁶, ya que procedería, sin más, la habilitación de la ocupación.

La precisión más clara sobre que elementos de una edificación o construcción que se conforman como esenciales desde el punto de vista de la ordenación urbanística (y por lo tanto, los elementos que se pueden considerar como fuera de ordenación o no), y en consecuencia pueden quedar en situación de FO, son:

- Uso o usos.
- Condiciones de volumen o forma de los edificios.
- Posición y ocupación del edificio en la parcela.
- Edificabilidad.
- Número de viviendas.
- Impacto en elementos protegidos.

El TRLSRU se refiere a la situación FO en dos apartados¹⁰⁹⁷.

-Obligatoriedad.

La LISTA sigue concretando los efectos de la vigencia de la ordenación urbanística señalando la “obligatoriedad del cumplimiento de sus determinaciones, conforme a su carácter, por todos los sujetos, públicos y privados, siendo nulas cualesquiera reservas de dispensación”.

La obligatoriedad del cumplimiento de sus disposiciones lo es para todos los sujetos, estando prohibida reservas de dispensación¹⁰⁹⁸. El planeamiento urbanístico, por su condición de norma de carácter general asimilable a un reglamento¹⁰⁹⁹, obliga a todos. En este sentido el artículo 37 de la LPACAP (Ley 39/2015, de 1 de octubre) señala: “1. Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general. 2. Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 47¹¹⁰⁰. El artículo transcrito advierte sobre la nulidad de cualquier reserva de dispensación.

Como ha señalado Martín Valdivia¹¹⁰¹ “la normativa urbanística proscribía de forma absoluta las llamadas ‘reservas de dispensación’, esto es, las excepciones, por muy justificadas que pudieran parecer a priori, al obligado cumplimiento de la normativa urbanística, pues con ello no se está haciendo más que legalizar lo ilegalizable. La normativa urbanística es taxativa al respecto, pues ya el artículo 34.c de la LOUA impone ‘la obligatoriedad del cumplimiento de sus disposiciones para todos los sujetos, públicos y privados, siendo nulas cualesquiera en reservas de dispensación’, norma que tiene su lógica extensión en la imposibilidad de conceder autorizaciones en contra de la normativa urbanística (...)”. Este mismo autor afirma que “la Administración, que entre otras cosas se encuentra sometida al principio de jerarquía normativa, no puede inaplicar o realizar distinciones arbitrarias en la observancia de la normativa urbanística, siendo nulas de pleno derecho las autorizaciones que se amparen en reservas de dispensación por alterar el principio de igualdad ante la ley (STS de 24 de abril de 1984, 18 de marzo de 1991, o de 15 de julio de 1996) y por la aplicación del principio del inderogabilidad singular de los reglamentos (artículo 52.2 de la LPAC -hoy artículo 37 de la LPACAP-), en tanto que los actos administrativos no pueden vulnerar lo establecido en una disposición de carácter singular, y desde luego, los planes (...) tienen rango reglamentario (STS de 15 de julio de 1996), prohibiéndose expresamente los privilegios (STS de 21 de septiembre de 1987), sobre todo los que habiliten un trato particularmente favorable y contrario a la normativa vigente, y que no responde a la triple razón de igualdad, seguridad jurídica y uniformidad de las construcciones”.

Ahora bien, la Ley señala además que “excepcionalmente se podrá autorizar la realización de usos y obras de carácter provisional¹¹⁰², que no estén expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración Pública competente en materia de urbanismo, (...). La eficacia de las autorizaciones correspondientes, bajo las indicadas condiciones expresamente aceptadas por sus destinatarios, quedará supeditada a su constancia en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria¹¹⁰³” (esto último con el fin de asegurar la información sobre esta situación al tercer adquirente de buena fe).

Esta posibilidad está reconocida en el TRLSRU, como derecho de los propietarios de suelo rural sujeto a operaciones de transformación (artículo 13.2.d). La utilización provisional de un suelo de naturaleza rústica que debía ser objeto de transformación (el suelo urbanizable según la LS98 y la

LOUA) ha sido reconocida históricamente, y también ha sido objeto de limitación y control de cara a evitar que esa posible utilización provisional fuera esgrimida como mecanismo de incremento del valor de los terrenos con carácter previo a su transformación¹¹⁰⁴.

La LISTA señala una prohibición expresa de autorizaciones provisionales, ya que no caben “para adelantar la realización de obras o la implantación de usos cuando no se cuente con los presupuestos legales para ello, tales como la previa aprobación de un instrumento de ordenación urbanística o la ejecución de obras de urbanización”.

-Ejecutividad. Utilización de medios de ejecución forzosa.

El Texto legal señala que la ordenación urbanística aprobada implica la “ejecutividad de sus determinaciones a los efectos de la aplicación por la Administración Pública de cualesquiera medios de ejecución forzosa¹¹⁰⁵”.

-Declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación.

La aprobación del planeamiento urbanístico implica la “declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación¹¹⁰⁶ de los terrenos, las infraestructuras, las construcciones y las edificaciones correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres, cuando se prevean obras públicas ordinarias o se delimiten unidades de ejecución para cuya ejecución sea precisa la expropiación. Se entenderán incluidos, en todo caso, los terrenos precisos para las conexiones exteriores con las infraestructuras y servicios técnicos”.

-Derecho de acceso y consulta.

Aprobada la ordenación urbanística, cualquier persona tiene derecho a acceder y consultar su contenido¹¹⁰⁷.

En esta línea el artículo 6.1 de la LOUA¹¹⁰⁸ señalaba que la ciudadanía “tendrán derecho a ser informados por el municipio, por escrito y en un plazo no superior a un mes, sobre el régimen urbanístico aplicable y demás circunstancias urbanísticas de un terreno o edificio determinado, mediante la emisión de una cédula urbanística. La tramitación y expedición de la cédula urbanística, así como su contenido, podrán regularse mediante la correspondiente ordenanza”, coherente, también con el contenido del artículo 5.c y d del TRLSRU, que regula los derechos urbanísticos de los ciudadanos y afirma que “todos los ciudadanos tienen derecho a: (...) c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora. d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora. (...)”.

Hay que tener en cuenta el contenido del TRLSRU cuando regula los derechos de la propiedad que implica el de consulta a las Administraciones competentes, en relación con los “criterios y previsiones de la ordenación urbanística”. Esta consulta puede incluir la información sobre “planes y proyectos sectoriales”, sobre “las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios”, o la necesidad de la “ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación”. La legislación urbanística debe contemplar un plazo máximo

para resolver la consulta que “no podrá exceder de tres meses”. Y es muy importante señalar (por las implicaciones de cara a la actuación de la Administración y las posibles vinculaciones que puede provocar su actuación) que “la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles”¹¹⁰⁹.

d. Vigencia y suspensión.

La LISTA, al igual que la legislación urbanística anterior, prevé una vigencia indefinida para el planeamiento (artículo 85)¹¹¹⁰. Esta vigencia puede verse alterada por la entrada en vigor de los instrumentos de ordenación territorial con posterioridad a la aprobación de la ordenación urbanística, ya que esta situación supone la prevalencia de sus normas de aplicación directa de la ordenación territorial “cuando estas sean contrarias o incompatibles con las determinaciones del instrumento de ordenación urbanística” y, además supone la “obligación del municipio o municipios afectados de proceder a la innovación de sus instrumentos de ordenación urbanística para la adaptación de sus determinaciones a las de la ordenación territorial en los términos previstos en estas”¹¹¹¹.

Al igual que preveía la LOUA, el apartado 3 del artículo 85 señala que “cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por esta Ley de forma que tal incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma, la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo deberá requerir al Ayuntamiento su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se podrán adoptar las siguientes medidas: 1ª. El Consejo de Gobierno, previa audiencia al municipio afectado y dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía¹¹¹², podrá suspender motivadamente, en todo o parte de su contenido y ámbito territorial, cualquier instrumento de ordenación urbanística general, concretando el ámbito y los efectos de dicha suspensión, por un plazo de hasta dos años, plazo durante el cual deberá producirse su innovación. 2ª. En el plazo de un mes desde el acuerdo de suspensión, la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo iniciará el procedimiento para establecer normas sustantivas transitorias que sustituyan a las suspendidas. El procedimiento se tramitará de urgencia y durante el mismo se acordará un periodo de información pública no inferior a cuarenta y cinco días”.

Además “podrán adoptarse las medidas referidas en el apartado anterior cuando, a petición razonada del municipio o municipios afectados, resulte necesario para salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas o garantizar el interés público y siempre que en ella se asuman expresamente las consecuencias económicas de todo orden que, en su caso, resulten de la adopción de la medida solicitada” (apartado 4 del artículo 85).

Los motivos de intervención autonómica para la suspensión del planeamiento por el doble motivo de “salvaguardar las competencias autonómicas” y “garantizar el interés público”, ahora quedan integrados en un sólo tipo de procedimiento que implica audiencia del Municipio afectado y dictamen del Consejo Consultivo, un plazo máximo de suspensión de dos años y la aprobación de unas normas sustitutivas de las suspendidas.

e. Innovación de los instrumentos de ordenación.

La LOUA, en su artículo 36 determinaba que “la innovación de la ordenación establecida por los instrumentos de planeamiento se podrá llevar a cabo mediante su revisión o modificación”, de tal forma que “cualquier innovación de los instrumentos de planeamiento deberá ser establecida por la

misma clase de instrumento, observando iguales determinaciones y procedimiento regulados para su aprobación, publicidad y publicación, y teniendo idénticos efectos” si bien se exceptuaba de esa regla las innovaciones que podían operar los PPO y PE con respecto a la ordenación pormenorizada potestativa. Se exceptuaba también de esta regla las innovaciones que el propio instrumento de planeamiento permitía, de forma expresa, efectuar mediante ED. Con carácter general la innovación debía atenerse a una serie de reglas particulares de ordenación, documentación y procedimiento¹¹¹³

La LISTA regula esta cuestión con menor precisión (artículo 86). Para la Ley “la innovación de los instrumentos de ordenación urbanística se podrá llevar a cabo mediante su revisión o modificación”¹¹¹⁴. La nueva propuesta de ordenación “deberá fundarse en la mejora del bienestar de la población y en el mejor cumplimiento de los principios y fines de la actividad urbanística”, de tal forma que “en relación a las dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes, deberá basarse en el mantenimiento de las dotaciones ya obtenidas conforme al planeamiento vigente y, en su caso, de la proporción alcanzada entre la superficie de estas y el aprovechamiento urbanístico”.

Para la LISTA (artículo 86.2) se “entiende por revisión la adopción de un nuevo modelo¹¹¹⁵ de ordenación establecido por el instrumento de ordenación urbanística. Estos instrumentos se revisarán cuando se produzcan los supuestos o circunstancias que legal o reglamentariamente se prevean¹¹¹⁶”, teniendo en cuenta que “toda innovación de la ordenación establecida por los instrumentos de ordenación urbanística no contemplada en el apartado anterior se entenderá como modificación. Toda modificación que afecte a dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes requerirá el dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía¹¹¹⁷”.

En cualquier caso, la Ley aclara el alcance del concepto innovación, ya que excluye de su tramitación como tal “la corrección de errores aritméticos, materiales o de hecho” que “no tendrán en ningún caso la consideración de modificación del instrumento de ordenación urbanística y se tramitará de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo común¹¹¹⁸”.

f. Textos refundidos.

El artículo 38 de la LOUA trataba el supuesto de redacción y aprobación de textos refundidos de planeamiento, señalando que “los municipios podrán redactar y aprobar, en cualquier momento y mediante acuerdo de su Ayuntamiento Pleno, versiones completas y actualizadas o textos refundidos de los instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto de modificaciones. Su redacción y aprobación será preceptiva cuando, por el número o alcance de las modificaciones, resulte necesaria para el adecuado e idóneo ejercicio por cualquier persona del derecho de consulta sobre el instrumento de planeamiento íntegro”. La LISTA convierte esta posibilidad en exigencia, ya que en su artículo 87 señala que los “municipios deberán redactar y aprobar textos refundidos de los instrumentos de ordenación urbanística vigentes que hayan sido objeto de innovaciones que se encuentren igualmente en vigor, para facilitar su aplicación y conocimiento”. Lógicamente estos textos “no podrán modificar las determinaciones urbanísticas contenidas en los instrumentos de ordenación urbanística que se refunden”, y “serán aprobados por el Ayuntamiento, quedando supeditada su eficacia a la inscripción en los registros correspondientes y posterior publicación”.

CAPÍTULO UNDÉCIMO

Ejecución urbanística. Disposiciones generales

1. Alcance y principios. Esquema general. Comparación con las previsiones de la LOUA.

Tradicionalmente la fase de ejecución urbanística, regulada de forma sistemática desde la vigencia del RGU (con apoyo en algunos aspectos en el RPU y con la cobertura legal en la correspondiente legislación urbanística vigente en cada momento), se ha articulado alrededor del siguiente esquema:

-Sujetos y modalidades de gestión.

-Requisitos generales para la ejecución, concretando el planeamiento urbanístico legitimador, en cada caso, y los ámbitos territoriales en los que se apoya la ejecución.

-La definición del concepto de reparto de cargas y beneficios como contenido básico de la ejecución o transformación jurídica de los ámbitos afectados por los procesos de desarrollo urbano. La instrumentación técnico-jurídica del proceso, en el supuesto de ejecuciones de tipo integral o sistemático, a través de la RP.

-La definición de las obras de urbanización y su contenido como mecanismo de transformación física de dichos ámbitos.

-El desarrollo a través de la ejecución sistemática mediante los sistemas de actuación (compensación, cooperación y expropiación).

-Formas asistemáticas de ejecución: mecanismos para la obtención de terrenos dotacionales y de carácter público en general, la distribución de aprovechamientos urbanísticos, y la ejecución de obras ordinarias de urbanización.

El contenido general de la ejecución del planeamiento se ha sintetizado en tres apartados:

-Distribución de beneficios y cargas (equidistribución).

-Cumplimiento de los deberes de cesión de terrenos, en sus dos vertientes de terrenos con destino a dotaciones públicas, y terrenos donde se localice el aprovechamiento urbanístico a que tiene derecho la Administración.

-Ejecución de obras de urbanización.

Este contenido requiere un breve comentario. Los propietarios afectados por una actuación urbanística tienen que distribuirse entre ellos, en proporción a sus aportaciones, los beneficios y cargas derivados de la misma. Esta distribución debe hacerse en la fase de ejecución del planeamiento. Los deberes o cargas urbanísticas, a nivel de regulación básica, son los contemplados en los artículos del 11 al 19 del TRLSRU. Fundamentalmente se centra, en los procesos de “transformación” urbanística y, en el caso suelo en situación básica de suelo urbanizado, en el derecho a materializar un aprovechamiento urbanístico a través de la edificación de las unidades aptas o solares resultantes del proceso de ejecución del planeamiento. Edificación que obliga al cumplimiento, previo o simultáneo, de deberes urbanísticos. La regla general consistía en desarrollar la ejecución del planeamiento de forma integrada, por ámbitos completos denominados unidades de ejecución¹¹⁹, donde era posible repartir cargas y beneficios, realizar las cesiones de suelo de carácter dotacional y para materializar el aprovechamiento de la Administración, y donde era necesario urbanizar. Ahora bien, a veces, no

era posible delimitar ámbitos que reunieran estas características para ejecutar las determinaciones del planeamiento y se estaría ante ámbitos aislados, a desarrollar de forma asistemática en suelo urbano, o para ejecutar sistemas generales o alguno de sus elementos también en suelo rústico o no urbanizable.

Los ámbitos de ejecución podían estar delimitados en el planeamiento, o podían delimitarse en desarrollo de éste con carácter previo al inicio del proceso de ejecución.

La realidad física de los terrenos afectados por una operación de ejecución del planeamiento, cuyo objeto fundamental es la modificación de un suelo con características de rústico, en otro con características de urbano, que permitiera la diferenciación entre solares edificables de espacios libres y calles (convirtiéndolo en suelo urbano) se transformaba, a través de la ejecución de obras de urbanización. Las obras de urbanización requerían la redacción, tramitación y ejecución de un PU cuando se actuaba dentro de una unidad de ejecución. En el caso de ejecución asistemática era posible operar a través de la ejecución de un POO o de obras complementarias a la edificación.

La realidad jurídico/civil de los terrenos afectados por una actuación urbanística se modificaba a través de los denominados sistemas de actuación. En el caso de ejecución sistemática del planeamiento los sistemas de actuación determinaban, de forma integral, también, el régimen de ejecución de las obras de urbanización y su forma de financiación.

Cuando la ejecución urbanística no se realizaba de forma integral, a través de la delimitación de unidades de ejecución, y mediante el desarrollo de un sistema de actuación, se estaba ante formas de ejecución asistemática. Las formas de ejecución asistemática se referían tanto a la equidistribución de aprovechamiento urbanístico, como a la obtención directa, por parte de la Administración, de terrenos dotacionales. La equidistribución de aprovechamiento de forma asistemática se realizaba a través de las transferencias de aprovechamiento urbanístico (TAU).

La Administración podía obtener el suelo destinado a dotaciones públicas no incluido en unidades de ejecución, y por lo tanto al margen de la ejecución sistemática, según las formulas específicamente previstas por la legislación, que en general eran:

- Sistemas generales en suelo urbano: mediante expropiación.
- Dotaciones de sistema local en suelo urbano: mediante TAU y expropiación.
- Sistemas generales en suelo urbanizable: mediante expropiación u ocupación directa.

En cuanto a los sujetos y modalidades de la gestión o ejecución urbanística había que tener en cuenta el planteamiento general contenido en la legislación estatal¹¹²⁰.

La ejecución de la planificación urbanística, así como los sujetos y modalidades para afrontarla estaban regulados en la LOUA, en su Título IV (“la ejecución de los instrumentos de planeamiento”), y de forma más imprecisa en su Título V (“la expropiación forzosa por razón de urbanismo”)¹¹²¹. Para la Exposición de Motivos de la LOUA “la ejecución del planeamiento, es una función pública, siendo responsabilidad de la Administración su dirección y control, sin perjuicio de la incentivación de la iniciativa privada a la que corresponde la ejecución directa”¹¹²².

La Exposición de Motivos de la LISTA señala que la misma regula la fase de ejecución urbanística

“estableciendo una serie de disposiciones relativas a la actividad administrativa de ejecución, los sujetos legitimados para la misma, las distintas formas de gestión, la ejecución mediante actuaciones sistemáticas y asistemáticas, los distintos sistemas de actuación (compensación, cooperación y expropiación), así como la ejecución de los equipamientos. Se clarifican las actuaciones sistemáticas y asistemáticas y se facilita la ocupación de los terrenos necesarios para implantar sistemas generales o locales”. La Ley afirma que el “sistema tradicional para la equidistribución de cargas y beneficios se mantiene pero estableciendo una relación directa entre los ámbitos de ordenación y de gestión de las actuaciones de transformación urbanística, adscribiendo a los mismos los sistemas generales que les correspondan”; pero introduce correcciones en aras a la simplificación señalando que la “pretensión de corregir las desigualdades en el reparto de cargas y beneficios tomando como ámbito de referencia todos los sectores del suelo urbanizable (determinación de AR y fijación de AM¹¹²³) ha sido fuente de disfunciones y ha facilitado, en cierto modo, la especulación del suelo”.

En el ámbito de la ejecución urbanística la Ley “defiende con firmeza la dimensión social del urbanismo pero apuesta decididamente por la colaboración público-privada superando el papel concedido a la iniciativa privada en nuestro modelo tradicional. La nueva norma regula la actuación de la iniciativa privada en el marco de la libertad de empresa recogida en la Constitución, si bien la tutela pública de la actividad exige que esa iniciativa sea posible desde el punto de vista de la viabilidad técnica y financiera” (Exposición de Motivos), con lo que prevé la necesidad de garantizar solvencia económica y financiera del que la impulsa, evitando operaciones especulativas.

Según el artículo 88 de la LISTA, la actividad de ejecución urbanística comprende:

- La gestión para la obtención de los terrenos calificados como dotaciones públicas.
- La participación de la comunidad en las plusvalías urbanística.
- La equidistribución de cargas y beneficios según las previsiones aplicables en cada caso¹¹²⁴.
- La ejecución material para la realización de las obras de urbanización y su conservación¹¹²⁵, que puede abarcar las de edificación y la conservación la misma, y que en cualquier caso se constituyen en una necesidad previa de cara a la actividad de edificación¹¹²⁶.
- La determinación del carácter público o privado de estas actuaciones.
- La expropiación forzosa por motivos urbanísticos¹¹²⁷.
- Áreas de gestión integrada¹¹²⁸.
- Intervención en el mercado del suelo. PPS. Áreas de tanteo y retracto y derecho de superficie¹¹²⁹.
- Las posibles referencias a las actuaciones edificatorias.

La base de la actividad de ejecución se centra fundamentalmente en las actuaciones de transformación, de tal forma que la ejecución sistemática¹¹³⁰ se aplicará “para las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico y para las actuaciones de reforma interior en suelo urbano cuando sea factible la delimitación de unidades de ejecución”; y la asistemática¹¹³¹ que será de aplicación “para las actuaciones de mejora urbana y, cuando no sea factible la delimitación de unidades de ejecución, para las actuaciones de reforma interior. En esta modalidad se podrá legitimar directamente la ejecución cuando no sea necesario instrumento de gestión”.

Se desarrollaran mediante ejecución asistemática siempre que sean necesarias actuaciones de gestión al margen de actuaciones de transformación necesarias para la “mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, la obtención de sistemas generales y locales o para mejorar o completar la urbanización, así como las actuaciones de edificación” (artículo 24.2 de la LISTA). Y es de singular importancia la posibilidad que ofrece la LISTA en el sentido de poder emplear la modalidad de ejecución asistemática sobre el HRD “cuando sea necesaria para alcanzar los objetivos de conservación, protección y mejora establecidos en el instrumento de ordenación urbanística”¹¹³².

❖ **Cuadro/Gráfico 33.** Esquema de la ejecución urbanística en la LISTA. Comparación con las previsiones de la LOUA en la página 582.

2. Actuación pública y privada.

El artículo 89 de la LISTA determina que “corresponde a las Administraciones Públicas, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, la dirección, inspección y control de toda actividad de ejecución urbanística, con la participación, en los términos de esta Ley, de los particulares, sean o no personas propietarias de los terrenos”. En consecuencia, la actividad de ejecución es una actividad eminentemente pública, y así ha sido considerada históricamente, dotándose la administración competente de la organización apropiada en cada caso¹¹³³. Esta previsión se mantiene en la Ley ya que las “Administraciones Públicas podrán utilizar para el desarrollo de la actividad de ejecución urbanística en régimen de gestión pública, todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación del sector público y de régimen local”.

Ahora bien, en el caso de gestión privada, señala dos modalidades:

-Gestión directa, conformada por las “personas propietarias incluidas en el ámbito de actuación o en la unidad de ejecución que representen más del cincuenta por ciento de la superficie, a través de entidades urbanísticas colaboradoras”¹¹³⁴ cuando así esté previsto en esta Ley. Las entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo, dependerán de la Administración actuante y adquirirán personalidad jurídica a partir de la aprobación de sus estatutos por esta Administración”¹¹³⁵.

-Gestión indirecta, articulada a través de la “persona física o jurídica que, no siendo propietaria de suelo en la unidad de ejecución o siendo titular de una participación no superior al cincuenta por ciento, asuma a su riesgo y ventura la responsabilidad de la ejecución, al ser seleccionada por la Administración como agente urbanizador”¹¹³⁶ en pública concurrencia” según las previsiones de la LISTA¹¹³⁷, o por lo previsto en la “legislación de contratos del sector público”¹¹³⁸, aportando su actividad empresarial de promoción urbanística”. Podrá cooperar con el urbanizador “sin que en ningún caso los exima de la responsabilidad asumida con la Administración actuante en la ejecución, una empresa urbanizadora”¹¹³⁹ que asuma la financiación de la actuación que podrá además, cuando se trate de gestión directa, prestar sus servicios profesionales especializados”. Estos “sujetos podrán recabar el auxilio del municipio para recaudar las cuotas de urbanización por la vía de apremio” según lo previsto reglamentariamente¹¹⁴⁰.

Según el artículo 94 de la LISTA “el agente urbanizador es la persona legitimada por la Administración actuante para asumir la responsabilidad frente a esta de la ejecución del instrumento de ordenación urbanística, aportando su actividad empresarial de promoción urbanística en cualquiera de los sistemas de actuación”, y en este sentido, esta condición puede ser asumida por “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no del suelo, que quedará legitimada para la ejecución, tras su selección en pública concurrencia” según lo previsto legalmente.

Los artículos 7, 8 y 9 del TRLSRU abordan el contenido de los derechos y obligaciones de la iniciativa privada en la acción urbanizadora y de los propietarios propiamente dichos. La actividad urbanística es un proceso continuo que, originado en la planificación como instrumento de carácter público que regula la previsión de desarrollo urbano, o de protección, conservación o mantenimiento del suelo, sobre la situación urbana existente; posibilita procesos de ejecución de urbanización para transformar el suelo adaptándolo al planeamiento, de tal forma que sea posible su edificación conforme el mismo. Desde este esquema, la iniciativa privada tiene dos posibles intervenciones (al margen de la iniciativa en la aprobación del planeamiento, si es que ésta es autorizada por la legislación urbanística): a) la actividad de ejecución de urbanización, y b) la posibilidad de realizar en los terrenos

instalaciones, construcciones o edificaciones permitidas por el planeamiento.

Según el apartado 2 del artículo 9 del TRLSRU, “en los supuestos de ejecución de las actuaciones (...) mediante procedimientos de iniciativa pública, podrán participar, tanto los propietarios de los terrenos, como los particulares que no ostenten dicha propiedad, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable. Dicha legislación garantizará que el ejercicio de la libre empresa se sujete a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia”. Este párrafo es clarificador sobre varias cuestiones en relación con el marco actual en la regulación de la ejecución urbanística o de la urbanización¹¹⁴¹. La actividad de ejecución de la urbanización entendida, en los términos explicados por Lliset Borrell¹¹⁴², como “la transformación del suelo urbano y urbanizable en solares”, va unida a dos aspectos jurídicos fundamentales, como ya se ha comentado: a) la distribución entre propietarios afectados de los beneficios y cargas, y b) las cesiones de suelo a la Administración; que se coordinan con la transformación material del mismo a través de la ejecución de las obras de urbanización. Por tanto, es una fase fundamental dentro de la actividad urbanística en general, y es de titularidad pública. Ahora bien, cuando esta actividad no vaya a realizarse directamente por la Administración, se considera un derecho de los particulares. En este sentido, el TRLSRU no determina un derecho específico para los propietarios de suelo. Es un derecho que debe ser regulado por la legislación territorial y urbanística, y que debe de permitir la actividad de los particulares en general, sean o no propietarios de suelo. Y esto en el marco de la defensa estricta de la libre empresa tal y como reconoce y ampara este derecho el artículo 38 de la CE¹¹⁴³.

El TRLSRU, a nivel de regulación básica, abre un marco general de participación, en régimen de libertad de empresa, a cualquier iniciativa privada para el desarrollo de la actividad de ejecución. Pero la universalidad en el derecho de iniciativa no tiene que ser puesto en cuestión si, en determinados supuestos, la acción de ejecución ejercida sobre una propiedad, en el marco de una actividad económica desarrollada en un sistema de libre mercado, es asumida por el propietario del bien afectado. En este sentido, la legislación urbanística (y en su caso, de ordenación territorial) puede regular formas en las que asigne preferencia a la iniciativa de los propietarios de suelo y derechos afectados por la ejecución¹¹⁴⁴.

La Ley estatal de suelo (ahora TRLSRU) vino a concluir un proceso ya iniciado de forma generalizada en nuestra legislación urbanística, y que hoy día tiene carta de naturaleza en la mayoría de las CA: el propietario no es la pieza clave en el proceso de ejecución y, de forma más general, en el proceso de desarrollo urbano. La propiedad es, en todo caso, un costo más en la ejecución. El papel fundamental lo asume, en el caso de traspaso de la iniciativa de la Administración pública a un sujeto privado, el “urbanizador”, el agente que asume la concesión de una actividad económica de interés general concebida, en la mayoría de los casos, como un servicio público que puede “gestionarse de forma directa o indirecta”, a través de “todas las formas o modalidades de gestión (...) admitidas por la legislación de régimen jurídico y contratación de las Administraciones públicas y de régimen local” (como afirmaron en su día los artículos 85.2 y 90.1 de la LOUA). En esto, la legislación urbanística andaluza ya culminó un largo proceso evolutivo que partía de la absoluta preferencia en la actividad de ejecución del particular propietario de suelo afectado, sólo matizada por la posibilidad de intervención de concesionario en la ejecución del sistema de expropiación por gestión indirecta o las formas de ejecución concertada¹¹⁴⁵.

Hoy día, el sistema se ha invertido. Existen legislaciones urbanísticas en las que la forma única de ejecución prevista para los nuevos desarrollos urbanos se conforma alrededor del “urbanizador” concesionario mediante concurso de la ejecución urbanística. Hoy día existen legislaciones donde la

figura del “urbanizador”, como particular no propietario que tiene concedida la ejecución urbanística, tiene una intervención generalizada en cualquiera de los sistemas de actuación, tengan carácter público o no¹¹⁴⁶.

3. Presupuestos para la actividad de ejecución.

El artículo 90 de la LISTA señala cuales son los presupuestos para la actividad de ejecución urbanística¹¹⁴⁷:

-“La ejecución del instrumento de ordenación urbanística requerirá la aprobación de este y la delimitación, en su caso, del correspondiente ámbito de actuación o unidad de ejecución”¹¹⁴⁸.

-“La ejecución de los sistemas generales establecidos por el correspondiente instrumento de ordenación territorial o urbanística podrá llevarse a cabo directamente cuando no se establezca su desarrollo mediante planes especiales ni se incluyan en unidades de ejecución¹¹⁴⁹. De igual modo, aun en el supuesto de concurrir dichas circunstancias, podrán ejecutarse directamente cuando se opte por su obtención anticipada¹¹⁵⁰”.

-Al margen de lo señalado “antes de la aprobación del instrumento de ordenación urbanística y siempre que, al menos, se hubiera aprobado la propuesta de delimitación del ámbito de transformación urbanística y establecido las bases orientativas para la ejecución, podrán adoptarse actos jurídicos dirigidos a la ejecución, incluida la constitución de entidades urbanísticas de colaboración¹¹⁵¹”. Además será admisible la “tramitación simultánea del instrumento de ordenación urbanística detallada de las actuaciones de transformación y de los instrumentos de ejecución”¹¹⁵².

-“La ejecución de las obras de urbanización será previa o simultánea a la edificación¹¹⁵³, en su caso, conforme a las fases de urbanización definidas, cuando el instrumento de ordenación urbanística prevea la nueva urbanización de terrenos o la reforma, renovación, mejora o rehabilitación de la urbanización existente, así como cuando los servicios con los que cuenten sean insuficientes o inadecuados. Reglamentariamente se establecerán los requisitos y garantías en los que se podrá llevar a cabo la edificación de forma simultánea a la ejecución de las obras de urbanización y conforme a las fases de urbanización definidas¹¹⁵⁴”.

4. Instrumentos de transformación jurídica de propiedad.

La ejecución urbanística implica transformación del suelo y de los inmuebles en general, para adaptar su configuración primitiva a las previsiones de la ordenación urbanística. Esta transformación tiene dos vertientes:

-La transformación jurídica, que implica la adaptación de las situaciones de propiedad y derechos reales sobre la misma, a las previsiones de la ordenación urbanística.

-La transformación física, que entraña la ejecución de obras de urbanización, dotando el suelo de las mismas cuando se parte una situación de suelo rústico que debe convertirse en urbano a través de operaciones de nueva urbanización; o bien la reforma de la existente para adaptarla a las previsiones del planeamiento en suelo urbano. La transformación física supone también la ejecución de actuaciones edificatorias.

Pues bien, la LISTA desarrolla la vertiente de transformación jurídica señalando tres bloques de instrumentos:

-La parcelación urbanística.

-La reparcelación urbanística.

-Otros instrumentos de transformación jurídica.

4.1. Parcelación urbanística.

De forma apropiada (al contrario de lo que ocurría con la LOUA¹¹⁵⁵, que consideraba este concepto dentro del bloque destinado el régimen urbanístico del suelo), la LISTA dedica el artículo 91, dentro de la descripción disposiciones generales, en el Título referente a la ejecución urbanística, al concepto y tratamiento de las “parcelaciones urbanísticas”¹¹⁵⁶.

La parcelación es una operación de división o segregación de terrenos, fincas¹¹⁵⁷ o parcelas¹¹⁵⁸, y puede darse tanto en el suelo urbano como rural (con arreglo a la legislación urbanística, agraria, forestal, etc.)¹¹⁵⁹. El Código Civil consideraba la posibilidad de dividir una finca en dos o más lotes como una facultad inherente del derecho de propiedad privada. Ahora bien, el derecho de propiedad es estatutario, y por tanto limitado y condicionado por las previsiones establecidas en la ordenación urbanística, en cuanto al régimen establecido por la misma a través de las técnicas urbanísticas de la clasificación y la calificación. La ordenación urbana y las técnicas puestas en juego por la misma, en desarrollo de la legislación urbanística limitan, también, el derecho de la propiedad a dividir o segregar sus parcelas e inmuebles en general, definiendo un contenido concreto para el régimen de parcelaciones urbanísticas. Del mismo modo la legislación agraria concreta un régimen de “unidades mínimas de cultivo”¹¹⁶⁰, que condiciona la posibilidad de parcelación agraria.

La parcelación puede definirse, desde un sentido amplio, como la división o segregación de una finca, parcela o terreno. Desde esta previsión, toda parcelación supone un fraccionamiento que afecta a una finca o parcela matriz, y que puede conllevar una doble operación¹¹⁶¹:

-División: la parcela de origen o matriz, se fracciona o divide en dos o más lotes nuevos independientes.

-Segregación: una parte de la parcela se fracciona para agregarse a otra parcela ya existente (segregación por incorporación, se podría llamar), o bien para constituir una independiente.

El TRLSRU ante el debate que pudiera originarse del entendimiento de si por parcelación debe hablarse únicamente de división (en sentido estricto) o, por el contrario, de división o segregación (en sentido amplio), se alinea con el concepto amplio, haciendo mención en el artículo 26 a la división o segregación de fincas para dar lugar a dos o más diferentes.

Según el párrafo segundo del artículo 16.2 del TRLSRU, en suelo en situación básica de rural “quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza”, de tal forma que el precepto contempla dos prohibiciones (por lo demás clásicas en el Derecho Urbanístico), concretamente, la prohibición de efectuar parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, y la prohibición de efectuar fraccionamientos de terrenos rústicos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, que constituyen limitaciones de las facultades del dominio. La primera prohibición obliga al estudio de las divisiones o segregaciones de terrenos con fines urbanísticos, conocidas como parcelaciones urbanísticas y que en el suelo rústico han estado tradicionalmente prohibidas¹¹⁶². La segunda prohibición hace referencia al régimen de las “unidades mínimas de cultivo”, concepto que sirve de base, precisamente, para establecer la prohibición de fraccionamientos o segregaciones de terrenos con fines agrícolas.

Partiendo de la definición de parcelación y de los fines que la misma persiga, pueden establecerse dos tipos de parcelaciones como se ha señalado: por un lado, la parcelación urbanística¹¹⁶³, y por otro, la parcelación agraria o rústica.

Algunas legislaciones autonómicas sólo definen el concepto de parcelación urbanística, mientras otras describen tanto el concepto de parcelación urbanística como rústica o agraria¹¹⁶⁴.

De las definiciones contenidas en la legislación básica histórica y de la legislación urbanística vigente, puede extraerse la consecuencia de los dos elementos que integran el concepto de parcelación urbanística y que han de concurrir para apreciar la existencia de ésta:

-Un elemento genérico, relativo a la división simultánea o sucesiva de una finca en varias independientes.

-Otro específico que es, precisamente, el que cualifica la parcelación como urbanística, y que implica la susceptibilidad de constituir un núcleo de población.

Como contrapunto de lo señalado, la parcelación agraria o rústica es aquella que no puede dar lugar a la formación de un núcleo de población y que se realiza a los fines del aprovechamiento agrario o de la explotación de los recursos naturales de las fincas.

Tal y como se ha señalado con el concepto de parcelación urbanística se conecta el de “núcleo de población”¹¹⁶⁵.

El concepto de núcleo de población no es uniforme, sino que admite diferentes manifestaciones en función de las peculiaridades de cada municipio, y corresponde al planeamiento general definir cuáles son las condiciones de número de viviendas, distancia entre las edificaciones, apertura de viario y espacios libres, establecimiento de servicios urbanísticos, densidad, etc., que, de producirse,

originarían, en el caso concreto del territorio ordenado, un núcleo de población en la forma definida por el propio planeamiento general. Esta función, encomendada a norma reglamentaria y al planeamiento, no se limita a la definición del núcleo de población y a la indicación de las condiciones objetivas que puedan dar lugar a su formación, sino que incluye el establecimiento de determinaciones concretas sobre las características que han de cumplir las edificaciones en el suelo rústico, destinadas a impedir que su autorización produzca la formación de un núcleo de población.

En cuanto a la parcelación rústica o agraria, tradicionalmente también se ha previsto una limitación clara de las facultades de disposición del propietario del suelo rústico, ya que no pueden autorizarse fraccionamientos de terrenos de esta naturaleza en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de naturaleza similar. En consecuencia, sí son posibles divisiones, segregaciones o fraccionamientos de terrenos rústicos, siempre que no se dividan fincas por debajo de la “unidad mínima de cultivo”¹¹⁶⁶. El cumplimiento de estos requisitos tiene como finalidad fundamental la de mantener la vinculación del suelo rústico a la función que tiene asignada que, lógicamente, es la explotación natural de sus recursos y la preservación de su desarrollo urbano. Esta limitación tiene como consecuencia que cualquier determinación contenida en el planeamiento urbanístico que contradiga la legislación agraria ha de considerarse radicalmente nula, al infringir el principio de jerarquía normativa.

a. Concepto.

Para el artículo 91 de la LISTA, son parcelaciones urbanísticas¹¹⁶⁷:

-En suelo urbano “toda división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas, parcelas o solares”¹¹⁶⁸.

-En suelo rústico la “división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en esta Ley y en la legislación agraria¹¹⁶⁹, forestal¹¹⁷⁰ o similar, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos”.

b. Prohibiciones de parcelación urbanística.

La LISTA prohíbe las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico (artículo 91.7). De forma menos explícita reproduce el contenido del artículo 68.2 de la LOUA que afirmaba que “en terrenos con régimen del suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que las autoricen, de acuerdo con el artículo 169.5 de esta ley. En caso de inexistencia de tales actos administrativos, las parcelaciones urbanísticas, al estar expresamente prohibidas, tendrán las consecuencias previstas en el ordenamiento jurídico aplicable”.

c. Actos reveladores de parcelación urbanística.

En la misma línea que en su día señaló el artículo 66 de la LOUA, la LISTA determina que “se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno, finca o parcela, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble equivalente o asimilable a los supuesto” y esto “sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación”¹¹⁷¹.

La exigencia manifestada en la Ley en relación con esta presunción puede dificultar enormemente

las transmisiones de propiedad o cuotas de propiedad, tan usuales en el tráfico civil y mercantil. Habría que entender que la clave de esta presunción está en el hecho fáctico, cuya comprobación debe ser exigible a la Administración, del uso individualizado de una parte del inmueble, que es lo que implica, sin lugar a dudas, una presunción de la existencia de una parcelación¹¹⁷². Es aclaratorio el contenido del apartado 5 del artículo 91 de la LISTA en el sentido de que la “asignación de cuotas en pro indiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho no requerirán licencia, salvo que se demuestre que existe fraude de ley”.

d. El concepto de fincas indivisibles.

No se pueden parcelar o segregar por debajo de las dimensiones o características consideradas como parcelas o fincas indivisibles. La LISTA no aborda este concepto, aunque debe deducirse de las condiciones de ordenación previstas en la planificación urbanística.

El artículo 67 de la LOUA se refería a las condiciones de parcela “mínima” o indivisible, señalando que son indivisibles las parcelas o fincas de dimensiones iguales o inferiores a las mínimas señaladas por el planeamiento, las de dimensiones inferiores al doble de la mínima exigidas¹¹⁷³, las que tengan asignada una edificabilidad en función de la superficie de la parcela si ésta se ha consumido en su integridad¹¹⁷⁴, y las vinculadas o afectadas legalmente a construcciones o instalaciones autorizadas sobre ellas¹¹⁷⁵.

e. Parcelaciones urbanísticas y formación de asentamiento.

La Ley trata de evitar la formación de asentamientos con características urbanas en suelo rústico¹¹⁷⁶, y vincula esta posible circunstancia con la existencia o la previsión de parcelaciones urbanísticas en esta clase de suelo. En este sentido señala que “a los efectos de esta Ley, y sin perjuicio de su desarrollo reglamentario, se entiende que inducen a la formación de nuevos asentamientos, los actos de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico, sean susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo”¹¹⁷⁷.

f. Licencia urbanística¹¹⁷⁸.

Las LISTA señala, en su artículo 91.3, que las “licencias de parcelación, segregación y división sobre el suelo, el vuelo y/o subsuelo requerirán los informes o autorizaciones de la Administración sectorial según la finalidad de las mismas”¹¹⁷⁹. Y “no podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se contenga acto de parcelación, segregación o división sin la aportación de la preceptiva licencia o acto que integre el control previo municipal que incorpore la georreferenciación precisa, que los titulares de las Notarías deberán testimoniar en la escritura correspondiente” (artículo 91.4 de la LISTA).

Estas licencias “se otorgan y expiden bajo la condición de la presentación en el municipio, dentro de los tres meses siguientes a su otorgamiento o expedición, de la escritura pública en la que se contenga el acto de parcelación”, teniendo en cuenta que la “no presentación en plazo de la escritura pública determina la caducidad de la licencia por ministerio de la ley, sin necesidad de acto aplicativo alguno”¹¹⁸⁰. El plazo de presentación podrá ser prorrogado por razones justificadas”. En todo caso, “en la misma escritura en la que se contenga el acto parcelatorio y la oportuna licencia testimoniada, los otorgantes deberán requerir a la Notaría autorizante para que envíe por conducto reglamentario

copia autorizada de la misma al Ayuntamiento correspondiente, con lo que se dará por cumplida la exigencia de protección a la que se refiere el párrafo anterior”.

El artículo 91.6 de la LISTA señala que “para las inscripciones de parcelación, segregación o división, los Registros de la Propiedad exigirán la observancia de lo dispuesto en los apartados precedentes, en los términos previstos en la legislación básica estatal”¹¹⁸¹.

4.2. Reparcelación (RP).

La LOUA previó la unificación de los instrumentos de transformación jurídica de la realidad, para su adaptación a las previsiones del planeamiento, cuando se actuaba en ámbitos integrales o sistemáticos¹¹⁸². Esta unificación se produjo a través del instrumento jurídico-técnico denominado reparcelación, que a partir de ese momento paso a ser instrumento necesario en cualquier de los sistemas de actuación posibles¹¹⁸³.

La RP debe considerarse como el instrumento técnico y jurídico típico, que hace posible la distribución de cargas y beneficios, dentro de las formas de ejecución sistemática en el ámbito de una unidad de ejecución¹¹⁸⁴ y a través de un sistema de actuación¹¹⁸⁵.

a. Concepto.

Para la LISTA (artículo 92.1), la “reparcelación¹¹⁸⁶ es la operación urbanística consistente en la agrupación o reestructuración de las fincas, parcelas o solares aportados incluidos en el ámbito de actuación o unidad de ejecución, para su nueva división ajustada a los instrumentos de ordenación urbanística de aplicación, con adjudicación del aprovechamiento lucrativo, de edificabilidad o de solares resultantes a las personas interesadas, en proporción a sus respectivos derechos y la cesión y adjudicación a la Administración actuante de las cesiones obligatorias”¹¹⁸⁷.

-En general, las notas destacables de la reparcelación son, por tanto:

·La agrupación de las fincas, parcelas o solares incluidos en un ámbito de actuación o unidad de ejecución (originales).

·La división de las fincas, parcelas o solares agrupados, y por lo tanto del ámbito, según la propuesta de ordenación realizada por el planeamiento urbanístico. La división se plasma en parcelas o fincas resultantes con aprovechamiento urbanístico o terrenos de carácter público sin aprovechamiento.

·La adjudicación de las parcelas o fincas resultantes a los propietarios en relación con los derechos de partida. Adjudicación a la Administración actuante de las parcelas o fincas lucrativas a las que tenga derecho, y de los terrenos dotacionales y de carácter demanial.

-La materialización de una operación reparcelatoria obliga a la realización de la serie de operaciones que se deben concretar de la siguiente forma:

·Agrupación de fincas, parcelas o solares. Es necesaria la agrupación de fincas incluidas en el ámbito (que es la “unidad reparcelable”) lo que da lugar, de hecho, a la constitución en esta primera operación de una especie de comunidad de bienes y derechos (la denominada “comunidad reparcelatoria”) que asume la titularidad única resultante de la agrupación.

·División de la finca agrupada en otras ajustadas al planeamiento urbanístico. Las fincas o parcelas agrupadas en una sola deben dividirse para configurar unas nuevas parcelas ajustadas al planeamiento, lo que debe implicar que la anterior división de fincas que debieron agruparse no estaban ajustadas al planeamiento, ya que en caso contrario sería innecesaria la RP. Las fincas o parcelas deben dividirse separando las edificables de uso lucrativo, según las tipologías edificatorias previstas, los terrenos edificables para equipamiento público, y los terrenos de uso y dominio público, tales como calles, parques, jardines, etc.

·Adjudicación de parcelas y terrenos resultantes. La RP adjudica las parcelas y terrenos resultantes a los interesados en proporción a sus respectivos derechos. Estos interesados son los que tienen derecho a parcelas o fincas de carácter lucrativo en la actuación y que, en todo caso, será el dominio, otros derechos reales o arrendamientos sobre estas parcelas lucrativas. La Administración actuante, que será adjudicataria de las parcelas o fincas de carácter lucrativo correspondientes a la cesión obligatoria de aprovechamiento en concepto de recuperación de plusvalías y a los excesos (por encima del aprovechamiento susceptible de adquisición o “subjetivo” de los propietarios) de la unidad o ámbito no adjudicados a titulares externos que materialicen su derecho en la misma, y será adjudicataria de los terrenos destinados a equipamientos y espacios libres (calles, parques, jardines, etc.).

La RP, como instrumento técnico y jurídico, cumple cuatro funciones (una jurídica y tres físicas o materiales) a través de las operaciones materiales descritas anteriormente (y como resultado del procedimiento administrativo que es necesario seguir¹¹⁸⁸) que comportan unas consecuencias jurídicas y materiales.

Dentro de las funciones o finalidades que asume la RP como instrumento básico para la distribución de cargas y beneficios, hay que recalcar que la principal es una función jurídica. Ésta hace posible que materialmente se concrete la justa distribución de cargas y beneficios derivados del planeamiento entre los afectados por una actuación urbanística, permitiendo, a su vez, la materialización de la expectativa de derecho otorgada por el Plan a cada propietario. Desde esta función redistributiva, la RP trata de evitar que se produzca un enriquecimiento injusto de unos propietarios respecto de otros ya que, tanto las superficies edificables como las que no lo son, así como el aprovechamiento urbanístico y los costos de urbanización, se distribuyen de forma equitativa según un criterio básico de proporcionalidad. En consecuencia, la RP será necesaria, con el fin de distribuir equitativamente las cargas y beneficios, siempre que la ordenación urbanística asigne desigualmente, entre las fincas originales afectadas (y por lo tanto entre sus propietarios), los usos y el volumen o superficie edificable (el aprovechamiento urbanístico), otras limitaciones urbanísticas y las cargas impuestas a la propiedad.

La primera finalidad física y técnica que debe de contemplar la RP consiste adaptar las fincas originales a las previsiones de ordenación contenidas en los planes. Lo normal es que la ordenación urbanística que afecta a un conjunto de fincas incluidas en ámbito de ejecución introduzca alteraciones sustanciales en relación con su situación originaria. La RP implica la normalización de las fincas aportadas para adaptarlas a las condiciones previstas según el planeamiento.

La segunda finalidad física y técnica es la de situar, en las parcelas o fincas normalizadas según el planeamiento urbanístico, el aprovechamiento previsto por el Plan que sea de titularidad privada. Las parcelas adaptadas por la RP al planeamiento se cualifican, además, según las condiciones previstas por él, de tal forma que así son aptas para la edificación de los usos y volúmenes previstos, una vez cumplidas las obligaciones pertinentes (finalizada la etapa de distribución de cargas y beneficios, urbanizados los terrenos destinados a dominio público y solicitada la correspondiente licencia).

Por último, la tercera finalidad física y técnica de la RP consiste en situar sobre parcelas normalizadas según el planeamiento urbanístico el aprovechamiento correspondiente a la Administración actuante así como la delimitación de los terrenos de carácter no lucrativo de cesión obligatoria y gratuita (equipamientos, calles, plazas, jardines, etc.), adjudicándoles a ésta estos terrenos.

b. Contenido.

Según el artículo 92.2, de la LISTA los “proyectos de reparcelación deberán garantizar la justa distribución de beneficios y cargas y ajustarse a los criterios, procedimiento y contenido que se establezcan reglamentariamente”, sabiendo que cualquier desarrollo en su regulación debe tener en cuenta:

-“El tratamiento de los bienes de dominio público que habrá de respetar lo previsto en la legislación reguladora de los patrimonios públicos y legislación sectorial de aplicación”. En relación con esta cuestión y en referencia a cualquiera de los sistemas de actuación que se ejecutasen, el artículo 112 de la LOUA señalaba, en consideración de los bienes de dominio público incluidos dentro del ámbito de una unidad de ejecución, lo siguiente:

·Las vías urbanas y caminos rurales incluidos y existentes en una unidad de ejecución se consideran de propiedad municipal salvo prueba en contrario¹¹⁸⁹.

·Cuando existan bienes de carácter demanial incluidos en el ámbito no obtenidas por cesión gratuita, el aprovechamiento urbanístico correspondiente a dicha superficie es titularidad de la Administración propietaria.

·Cuando exista una superficie de suelo de carácter demanial en una unidad de ejecución obtenida por cesión gratuita, si ésta era inferior o igual a las previstas con este carácter por el planeamiento para el ámbito se sustituía una por otra. En caso contrario el aprovechamiento correspondiente a la diferencia de superficie sería propiedad de la Administración titular.

·Este contenido había que ponerlo en relación con la legislación propia de bienes de las distintas Administraciones públicas. Por ejemplo, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas¹¹⁹⁰.

·El hecho de que “será indemnizable el valor de las plantaciones, instalaciones, construcciones y usos legalmente existentes en los terrenos originarios que tengan que desaparecer necesariamente para poder llevar a cabo la ejecución del instrumento de planeamiento”.

·En cualquier caso, desde el contenido reglamentario actual (RGU) la RP debe tener en cuenta los sujetos interesados en la misma que, junto con la Administración actuante, conforman la denominada “comunidad reparcelatoria”, así como el ámbito afecto a la RP y sus características. La “comunidad reparcelatoria” la forman todos los propietarios de los terrenos incluidos en la unidad de reparcelable y los demás interesados en el expediente (artículo 76 del RGU), que son:

·Los propietarios de los terrenos afectados y, en su caso, los titulares de terrenos vinculados a “sistemas generales” que hayan de hacer efectivo su derecho en la unidad de ejecución.

·Los titulares de derechos reales sobre los terrenos.

·Los arrendatarios rústicos y urbanos.

-Cualquier otro interesado que comparezca y justifique su derecho o interés legítimo.

-A partir de la promulgación de la LOUA, adquiere una importancia singular la figura del “urbanizador” que podía ser adjudicatario de fincas o parcelas de resultado de la reparcelación, como contraprestación a su actuación urbanizadora.

-El apartado 2 del artículo 76 del RGU establece que “a los efectos de determinación de titularidades, se aplicarán las normas de la expropiación forzosa. Estas mismas normas se aplicarán para resolver las cuestiones de capacidad y representación de los interesados”. Las normas señaladas son las recogidas en los artículos 3.2, 5, 6 y 7 de la LEF y 51.1.c del REF¹¹⁹¹.

-Según el apartado 3 del artículo 76 del RGU, las disposiciones de la legislación urbanística y del propio reglamento respecto a la RP se aplicarán siempre, con independencia de los defectos de capacidad, limitaciones de la facultad de disponer u otras circunstancias que condicionen o prohíban las transmisiones de las fincas en situación normal.

-En relación con los interesados titulares del dominio y otros derechos sobre las fincas originales, el artículo 103.1 del RGU plantea que los “afectados por la reparcelación están obligados a exhibir los títulos que posean y declarar las situaciones jurídicas que conozcan y afecten a sus fincas”, si bien “en caso de discordancia entre los títulos y la realidad física de las fincas prevalecerá ésta sobre aquéllos en el expediente de reparcelación” (apartado 3 del artículo 103). Ahora bien, al apartado 4 del mencionado artículo 103 prevé el problema de la posible discrepancia en cuanto a titularidades, con el siguiente tenor literal: “si la discrepancia se plantea en el orden de la titularidad de los derechos, la resolución definitiva corresponde a los Tribunales ordinarios. El proyecto de reparcelación se limitará, en tal caso, a calificar la titularidad de dudosa o litigiosa, según proceda. La Administración actuante asumirá la representación de los derechos e intereses de esas titularidades a efectos de la tramitación del expediente. Los gastos que sean imputables a las titularidades referidas podrán hacerse efectivos por la vía de apremio en caso de impago”.

-El carácter dudoso o litigioso de una titularidad en la RP merece un comentario. Las cuestiones de propiedad sobre una finca incluida en el ámbito sujeto a un proceso de ejecución urbanística no pueden incidir en el desarrollo del mismo dentro de los plazos previstos por el planeamiento. Las cuestiones relativas a la propiedad, posesión o derechos reales son cuestiones de naturaleza estrictamente civil, ajenas al orden de competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa. En los procedimientos de equidistribución de cargas y beneficios, en cuanto son procedimientos administrativos, ha de partirse de las calificaciones jurídicas que se deriven de los títulos esgrimidos por los particulares, sin posibilidad de controvertir sobre los mismos ni de decidir ejecutivamente sobre posibles controversias privadas. En todo caso, estas cuestiones, que siempre deben de ser resueltas por los Tribunales ordinarios (y por lo tanto no es competencia de la Administración urbanística el pronunciamiento expreso sobre ellas), pueden implicar una declaración de carácter “litigioso” o “dudoso”¹¹⁹² de las adjudicaciones que traen causa de las fincas originales que pudieran tener esa calificación.

-Otra cuestión que debe plantearse el RP es el ámbito físico que debe abarcar, lo que se ha dado en llamar “unidad reparcelable”. La unidad reparcelable está constituida por todas las fincas incluidas en el ámbito o unidad de ejecución sujeta a reparcelación¹¹⁹³. Se debe tener en cuenta el contenido del artículo 78.1 del RGU que afirma que “a instancia de parte, siempre que se produzca antes de que concluya el trámite de exposición al público del proyecto de reparcelación, podrán incluirse en la

unidad reparcelable superficies exteriores al polígono o unidad de actuación (unidad de ejecución), mediante un nuevo trámite de información pública del proyecto rectificado, durante quince días”.

-Según la regulación reglamentaria vigente la RP se estructura en un conjunto de documentos, que conforma el instrumento jurídico-técnico que permite el cumplimiento de las finalidades de equidistribución de cargas y beneficios ya comentadas. Esta documentación tiene un contenido sustantivo y un contenido formal o documental (conforma un “proyecto”).

-El contenido sustantivo de la RP se organiza alrededor de tres aspectos: a) la definición y descripción de los derechos de partida con interés en la RP (derechos que se identifican con una titularidad); b) la descripción, definición, valoración y adjudicación de las fincas resultantes (en correspondencia con los derechos de partida); y c) la valoración de los costos que supone el desarrollo de la actuación y que conforman la cuenta de liquidación provisional¹¹⁹⁴.

-El “proyecto” en el que se concrete la RP debe incluir una serie de documentos (contenido formal o documental del Proyecto, artículo 82 del RGU)¹¹⁹⁵.

c. Criterios.

Como se ha comentado, la LISTA determina que la RP debe “garantizar la justa distribución de beneficios y cargas”, si bien para asegurar este objetivo se establecerán criterios a concretar reglamentariamente, teniendo en cuenta que este principio “se ajustará a lo dispuesto en la legislación básica de suelo” (artículo 93.1), esto es, sobre la base del contenido del TRLSRU¹¹⁹⁶.

El artículo 102.1 de la LOUA fijaba los criterios básicos¹¹⁹⁷ de debía seguir la reparcelación a la hora de considerar derechos y proceder a las adjudicaciones correspondientes:

-En defecto de los criterios de valoración asumidos voluntariamente por la mayoría absoluta de los propietarios, que además, deben de representar al menos el cincuenta por ciento de los terrenos afectados por la RP¹¹⁹⁸, estos serán los de la legislación general, en este caso, la legislación estatal sobre régimen del suelo y valoración. Los criterios de valoración de la legislación estatal son aplicables con carácter imperativo a las expropiaciones y en “las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados” (artículo 34.1.a del TRLSRU).

-Las adjudicaciones de fincas resultantes de la RP a cada propietario tendrán que ser proporcionales al aprovechamiento “subjetivo” de cada adjudicatario.

-Las fincas resultantes se deben valorar según criterios objetivos aplicables a todo el ámbito, que dependerán del uso (habría que entender no sólo el uso, sino la tipología edificatoria), de la edificabilidad (componiendo con el uso, el concepto de aprovechamiento urbanístico), su situación, características, grado de urbanización (habría que entender que la existencia de una urbanización que potencie una zona en relación con otras supone un plus valor de la finca resultante directamente afectada por ella), y destino de las edificaciones (habría que entender que éste es un concepto distinto al de uso y tipología, y está más bien relacionado con una cualificación especial de un uso determinado dentro de los condiciones generales previstas para una calificación y por tanto para un aprovechamiento).

-Un criterio básico de adjudicación es el de cercanía de la adjudicación con respecto a la finca original, siempre que sea posible¹¹⁹⁹.

-Los excesos o defectos de adjudicación en relación con los derechos de partida (establecidos a través del aprovechamiento “subjeto” de cada titular), se compensarán económicamente. Se deberá mantener en la adjudicación a sus propietarios originales cuando en las fincas existan edificaciones, construcciones o instalaciones que sean compatibles con el planeamiento y no hayan de ser demolidas, procediendo en todo caso, a la adjudicación en exceso¹²⁰⁰.

-Serán indemnizables el valor de las plantaciones, instalaciones, construcciones, y usos legalmente existentes¹²⁰¹, que tengan que desaparecer para ejecutar el planeamiento¹²⁰².

Un criterio de adjudicación novedoso introducido por la LISTA se concreta en el apartado 7 del artículo 92, ya que “cuando sea preciso para la ejecución de actuaciones de transformación de suelo urbano, la reparcelación podrá motivadamente adjudicar como fincas de resultado aquellas constituidas bajo régimen de propiedad horizontal¹²⁰³; y también (según el apartado 3 del artículo 93 de la LISTA), se amplían las posibilidades del cálculo del aprovechamiento urbanístico de cara a su equidistribución, de tal forma que prevé que se incluya en éste el “aprovechamiento urbanístico del subsuelo y su distribución en la reparcelación del ámbito de actuación o de la unidad de ejecución correspondiente cuando el instrumento de ordenación urbanística establezca que la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada implique la asignación de aprovechamiento a este último”¹²⁰⁴.

d. Tramitación.

El procedimiento de aprobación deberá regularse por vía reglamentaria, no obstante el “trámite de información pública se practicará de forma simultánea a la notificación a los titulares de bienes y derechos afectados” teniendo en cuenta lo dispuesto específicamente para el sistema de compensación (artículo 103.4 de la LISTA).

El procedimiento general para la aprobación de la RP, en estos momentos, es el descrito de forma exhaustiva en el Capítulo IV del Título III del RGU, y tiene las siguientes fases:

·Iniciación.

·Sustanciación y resolución.

·Formalización e inscripción.

-Iniciación. El expediente reparcelatorio se inicia por Ministerio de Ley, cuando se aprueba definitivamente la delimitación del ámbito o de la unidad de ejecución. Cuando el expediente de RP se tramite conjuntamente con el planeamiento de detalle o de la delimitación del ámbito (artículo 81 del RGU), se entenderá iniciada con el acuerdo de aprobación inicial de los mismos (apartado 2 del artículo 101 del RGU). La iniciación se publicará en el BOP, en prensa diaria de tirada regular en la Provincia, y se notificará, individualizadamente, a todos los interesados.

Los efectos del inicio del expediente son (artículos 102, 103 y 104 del RGU):

·La suspensión de las licencias urbanísticas en el ámbito sujeto de RP. Iniciado el expediente opera la suspensión de licencias dentro de la unidad de ejecución. Suspensión que, por otro lado, no requiere declaración expresa. Esta situación perdura hasta el acuerdo aprobatorio de del proyecto. Dentro de

esta suspensión están comprendidas todas las licencias de obra nueva, reforma de edificación existente, movimiento de tierras y cualquier otra que afecte a la configuración de las fincas y que puedan perturbar el resultado de la reparcelación en curso. Esta suspensión ahora se traslada a la delimitación de la unidad de ejecución sujeta a RP, a tenor de lo dispuesto en el artículo 99.6 de la LISTA, que afirma textualmente que la “delimitación de la unidad de ejecución implica la afectación de las fincas, parcelas o solares a la reparcelación (...) y la prohibición, hasta la firmeza en vía administrativa de la aprobación del proyecto de reparcelación, de otorgamiento de licencias de parcelación y edificación. Esta prohibición podrá ser exceptuada respecto a las operaciones dirigidas a facilitar la ejecución de los instrumentos de ordenación de acuerdo con las fases de urbanización que se hayan definido conforme a esta Ley”, y esto sin perjuicio de que “excepcionalmente se podrá autorizar la realización de usos y obras de carácter provisional” (artículo 84.2.c de la LISTA).

·Revisión de las licencias ya solicitadas. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad tendrán derecho a ser resarcidos del coste oficial de los proyectos, con devolución, en su caso de las tasas municipales, en los términos previstos para la suspensión provocada por la aprobación inicial del planeamiento urbanístico tal y como prevé el artículo 121 del RPU (artículo 104.3 del RGU). Se revisarán las licencias otorgadas con anterioridad al inicio del expediente, si éstas son incompatibles con la ejecución del Plan¹²⁰⁵.

·Solicitud de certificación registral y anotación marginal en la última inscripción de dominio en todas las fincas afectadas. Con el fin de determinar la situación jurídica y registral de las fincas incluidas en la unidad reparcelable y la situación jurídica, en general y en relación con las fincas de la “comunidad reparcelatoria”, la Administración solicitará del Registro de la Propiedad certificación de titularidad y cargas de las fincas incluidas en ámbito. Al mismo tiempo hará constar en nota marginal en la última inscripción de dominio de cada finca, la iniciación del expediente (artículo 68.1 del TRLSRU)¹²⁰⁶.

·Obligación de exhibir los títulos y declarar las situaciones jurídicas de todas las fincas por parte de sus propietarios. Con el fin de conocer la situación completa de las fincas, incluso las condiciones no contempladas en el Registro, los propietarios e interesados están obligados exhibir los títulos de los que trae causa su derecho, así como declarar las situaciones jurídicas que conozca¹²⁰⁷. Las certificaciones registrales aportadas, los títulos aportados y la declaración de situaciones por los titulares, plantean la necesidad de solucionar posibles discrepancias entre títulos y realidad, que deben resolverse según el siguiente esquema (artículo 103 del RGU): prevalece la realidad sobre los títulos; en caso de discrepancia en la titularidad, la resolución definitiva corresponde a los Tribunales ordinarios (la RP debe de calificar la titularidad como “dudosa o litigiosa”, asumiendo la Administración actuante la representación de esta titularidad en el expediente); y las cuestiones de linderos podrán resolverse en el expediente reparcelatorio si media conformidad de los interesados acreditada mediante comparecencia o en cualquier otra forma fehaciente.

-La sustanciación y resolución del expediente de RP implican la redacción y tramitación del correspondiente “proyecto”. Éste puede ser presentado según el RGU por al menos las dos terceras partes de los propietarios afectados que representen el ochenta por ciento del suelo afectado, incluyendo en esta mayoría a los propietarios titulares de suelos externos a la unidad de ejecución que tengan que compensarse en ella (esta cuestión debe de adaptarse en función de las condiciones de inicio de la forma de gestión de cada sistema, según las previsiones de la LISTA¹²⁰⁸). Presentadas alegaciones en el plazo de información pública, y como resultado de su estudio, en relación con RP se pueden dar los siguientes supuestos: no se rectifica el “proyecto”; se rectifica puntualmente el “proyecto”,

dando audiencia a los afectados por las rectificaciones; o que la rectificación afecte sustancialmente al “proyecto” o a la mayor parte de los afectados¹²⁰⁹.

-El contenido de la aprobación definitiva puede producirse (artículo 110 del RGU):

·Pura y simplemente.

·Con rectificaciones, que deben incorporarse al proyecto.

Deben fijarse los derechos y cargas incompatibles con el planeamiento y determinar su indemnización¹²¹⁰.

El artículo 92.5 de la LISTA señala que “en los procedimientos iniciados a solicitud de interesado, el plazo máximo para la ratificación o aprobación del proyecto de reparcelación por la Administración actuante será de cuatro meses desde la presentación de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente. El vencimiento de dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados para entenderla aprobada o ratificada, según el caso, por silencio administrativo¹²¹¹. “En los procedimientos iniciados de oficio, el plazo máximo para la aprobación del proyecto de reparcelación será de tres meses desde el acuerdo por el que se somete a información pública. El vencimiento del plazo máximo sin haberse acordado resolución expresa sobre la aprobación del proyecto de reparcelación producirá la caducidad del procedimiento¹²¹².

-Una vez aprobado el expediente reparcelatorio es necesario elevar el documento resultante al Registro de la Propiedad. Los documentos que se pueden inscribir en el Registro de la Propiedad son los siguientes (artículos 2 y 6 del RD1093/1997):

·RP aprobado elevado a Escritura Pública.

·Documento administrativo con las solemnidades y requisitos adoptados para las “Actas de Acuerdo¹²¹³.

Las fórmulas para proceder a la inscripción son las siguientes (artículo 68.3 del TRLSRU):

·Cancelación de hojas registrales antiguas y apertura de hojas nuevas (una por cada parcela adjudicada), con referencia en estas últimas a las antiguas.

·Agrupación de las fincas originales de la unidad reparcelable y división según las fincas resultantes.

e. Efectos de su aprobación.

El artículo 92.3 de la LISTA describe, de forma somera, los efectos que produce el acuerdo aprobatorio de la RP:

-Transmisión al Ayuntamiento, “en pleno dominio y libre de cargas, los terrenos o fincas de cesión obligatoria para su incorporación al patrimonio público de suelo o su afectación a los usos previstos en el planeamiento”.

-Define y adjudica las “fincas que resultasen de la actuación urbanística o actuación de transforma-

ción urbanística”.

-Distribuye “cargas y beneficios entre las personas propietarias y otros titulares de derechos”.

-Afecta “registralmente las fincas resultantes al cumplimiento de las correspondientes obligaciones y deberes urbanísticos¹²¹⁴. El apartado 6 del artículo 92 señalado prevé que “siempre que haya sido recepcionada la correspondiente fase de urbanización, conforme a lo establecido en la presente Ley¹²¹⁵, la Administración actuante podrá aprobar la concentración de la carga urbanística a que estuvieran sujetas una o varias parcelas de dicha fase en otras parcelas resultantes del proyecto de reparcelación o bien resolver que la afección no produzca efectos respecto de las mismas, siempre que se hubieran constituido garantías al efecto, todo ello en los términos, condiciones y procedimiento que se desarrolle reglamentariamente”.

En línea con lo anterior y según el RGU (artículos 122 y siguientes) los efectos de la aprobación de la RP son los siguientes: la transmisión al Ayuntamiento del pleno dominio de todos los terrenos de cesión, libres de cargas y gravámenes para su incorporación al PPS o su afección a usos dotacionales; la subrogación con eficacia real de las nuevas fincas por las antiguas, siempre que se establezca su correspondencia; y la afectación de las nuevas fincas, con plena eficacia real, al costo de la urbanización y la ejecución del sistema de actuación correspondiente¹²¹⁶.

f. Supuestos.

El apartado 4 del artículo 92 de la LISTA señala que “cuando circunstancias derivadas de las edificaciones o construcciones existentes o de índole similar hagan impracticable o de muy difícil realización la redistribución de terrenos, en todo o parte del ámbito de actuación o de la unidad de ejecución, la reparcelación se podrá limitar a establecer, para dichos terrenos, las correspondientes indemnizaciones económicas sustitutorias con las rectificaciones de configuración y linderos que procedan”, incluso “no concurriendo dichas circunstancias, podrá procederse de igual modo cuando así lo acepten los propietarios que representen el cincuenta por ciento de la superficie total del ámbito de actuación o unidad de ejecución, con la finalidad de evitar la constitución de pro indiviso”.

El artículo 103 de la LOUA preveía la RP económica (“indemnización económica sustitutoria”) en los siguientes supuestos:

-Cuando las condiciones de edificación, construcción o de índole similar que concurrieran en el ámbito hicieran imposible o muy difícil la reparcelación material en, al menos, un 20% de la superficie de aquélla.

-También previa esta posibilidad cuando, no concurriendo las circunstancias anteriores, así lo acepten los propietarios que representen el 50% de la superficie de la unidad.

La definición de la reparcelación económica estaba contenida en el apartado 2 del artículo 103 de la LOUA: “la reparcelación económica se limitará al establecimiento de las indemnizaciones sustitutorias con las rectificaciones correspondientes en la configuración de linderos de las fincas iniciales y a las ejecuciones que procedan a favor de sus beneficiarios, incluido el municipio, y a la redistribución de los terrenos en los que no concorra las circunstancias justificativas de su carácter económico”.

El artículo 104 de la LOUA se refería a la reparcelación voluntaria¹²¹⁷ como aquélla establecida de común acuerdo entre todos los propietarios y los beneficiados de la misma, formalizada en docu-

mento público, que debía ser presentada en el Ayuntamiento, para ser sometida a una información pública de veinte días, con el fin de que, una vez aprobada por éste o transcurrido el plazo para el otorgamiento del silencio positivo, pudiera presentarse a inscripción en el Registro de la Propiedad. Para el mismo artículo 104 de la LOUA la reparcelación forzosa era la que imponía el Municipio de oficio o a instancia de parte por ser necesario para la ejecución del planeamiento, de tal forma que la reparcelación voluntaria gozaba de preferencia respecto a la forzosa.

4.3. Otros instrumentos de transformación jurídica.

La nueva Ley de ordenación del territorio y urbanística de Andalucía señala, sin concretar su regulación, otros mecanismos de equidistribución de cargas y beneficios al margen de la RP. Su artículo 93 relaciona una serie de mecanismos, algunos con amplia tradición en nuestra legislación urbanística; y otros de nueva nominación. Además, el artículo 112 se refiere al “proyecto de distribución de cargas de urbanización”, como instrumento propio de reparto de cargas en los supuestos de obras de urbanización en ejecución asistemática.

Los mecanismos de equidistribución que prevé el artículo 93 se concretan en tres posibilidades que engloban lo que, tradicionalmente, han constituido las diversas formas de los instrumentos de transferencias de aprovechamiento urbanístico (TAU), e implica un ajuste, en cualquier caso, entre los AO atribuidos por el planeamiento a una parcela y el AS correspondiente a su titular.

Las TAU tienen una larga trayectoria en nuestra legislación urbanística. Reguladas por primera vez desde la planificación urbanística¹²¹⁸, fueron incorporadas como mecanismo de gestión normalizado legalmente con la reforma de 1990, en la LS92¹²¹⁹.

Los tres supuestos, relacionados con las TAU, son los siguientes (artículo 93.2 de la LISTA):

-Reservas de aprovechamiento para la obtención por la Administración de terrenos con destino a sistemas generales o locales¹²²⁰.

-La posibilidad de que los municipios puedan transmitir, “directamente y por precio a satisfacer en metálico, la totalidad o parte del aprovechamiento objetivo de una parcela o solar que exceda del correspondiente a la persona propietaria de dicha parcela”¹²²¹.

-La posibilidad de que los “propietarios de una parcela o solar pueden transferir el aprovechamiento subjetivo que les corresponda y no puedan materializar en las mismas a otras parcelas o solares en situación inversa, es decir, que tengan atribuido un aprovechamiento objetivo superior al que corresponda a sus propietarios”¹²²².

Lo que parece evidente es que el mecanismo de TAU en sus tres posibilidades, es posible con las previsiones de la LISTA “si así lo previera el instrumento de ordenación aplicable”, por lo que es el planeamiento urbanístico es que tiene que organizar esta forma de equidistribución, que siempre podrá ser de utilidad en suelo urbano¹²²³.

Como ha sido tradicional también, la LISTA señala que los “acuerdos de reserva, transferencia, transmisión o cesión de aprovechamiento se inscribirán en un registro municipal de aprovechamientos y en el Registro de la Propiedad”. El artículo 65 de la LOUA obligaba a los Municipios a crear un “Registro de Transferencias de Aprovechamiento” donde se inscribirían:

-Los acuerdos de cesión o distribución de aprovechamientos urbanísticos celebrados entre particulares.

-Los acuerdos de TAU celebrados entre la Administración y los particulares por cualquier título.

-Los acuerdos de aprobación de reservas de aprovechamiento, así como su posterior materialización o compensación sustitutiva.

Para la inscripción en el “Registro de Transferencias” era necesario acreditar la titularidad de la parcela o parcelas y en caso de existencia de cargas sobre éstas, la conformidad del titular¹²²⁴.

La renuncia a la regulación del sistema de TAU por parte de la LISTA deja el campo libre a su organización desde la ordenación urbanística, ya que el propio artículo habilita al planeamiento para instrumentación según lo que se establezca reglamentariamente (artículo 93.1).

El artículo 112 de la LISTA prevé la distribución de cargas de urbanización en ejecución al margen de unidades de ejecución a través de lo que denomina “proyecto de distribución de cargas de urbanización”¹²²⁵. Este proyecto “tiene por objeto distribuir equitativamente los gastos de urbanización entre las personas propietarias o titulares de derechos reales de las parcelas beneficiadas” por las obras y “podrá incluir el coste de obtención de los terrenos necesarios para ejecutar” las mismas. El procedimiento, contenido y efectos de este instrumento se regulará reglamentariamente, pero en cualquier caso:

-“Requerirá trámite de información pública de forma simultánea a la notificación a los titulares de bienes y derechos afectados”.

-El procedimiento podrá integrarse en el de aprobación del PU.

-“El plazo máximo para la aprobación del proyecto de distribución de cargas de urbanización por la Administración actuante será de cuatro meses desde la presentación de la solicitud”.

-“El vencimiento de dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados para entenderla aprobada por silencio administrativo”.

5. Instrumentos de transformación física. Obras de urbanización.

La ejecución urbanística significa transformación, cambio en la situación primitiva u origen del suelo, buscando su adaptación a las previsiones del planeamiento. Estos cambios sólo son exigibles cuando el planeamiento prevé transformación, ya sea operando sobre un suelo de carácter rústico donde el Plan señala su cambio para convertirlo en urbano; o bien en supuestos de alteración o reforma del suelo clasificado como urbano sobre él que el planeamiento prevé consolidación, reforma o mejora. Esta transformación tiene una vertiente física fundamental, ya que se trata, en la mayoría de los casos, de dotar al suelo de servicios para que pueda ser soporte de actividad urbana, de actividad propia de la Ciudad. La transformación física (que puede actuar en paralelo con la transformación jurídica de los derechos sobre el suelo) se concreta mediante obras de urbanización.

“Se entiende por urbanizar la actividad material consistente en dotar a un terreno de los servicios e infraestructuras necesarias, fijados en el planeamiento o la legislación urbanística, para que adquiera la condición de solar”¹²²⁶, sabiendo que éste es una parcela edificable precisamente porque cuenta con dotaciones urbanísticas según las previsiones de la ordenación urbanística en cada caso.

Las obras deben de ser objeto del correspondiente proyecto técnico que las describa y diseñe. Las mismas pueden tener carácter específico y singular ya que operan sobre infraestructuras concretas, o carácter integral desde el momento que abarcan el conjunto de servicios necesarios para el funcionamiento urbano completo de un ámbito sobre el que se ha previsto un desarrollo funcional objeto de ordenación integral o sistemático.

La inclusión de un suelo de carácter rural en el medio urbano, en la Ciudad, implica fundamentalmente, la dotación para ese suelo con servicios urbanos, con obras de urbanización. En principio estas dotaciones y servicios básicos son los necesarios para el desenvolvimiento de la vida urbana, que parte de unas necesidades mínimas que tradicionalmente se han centrado en la obligación del suministro de agua potable, la necesidad de recogida de aguas residuales y pluviales, el suministro de energía eléctrica, el alumbrado público, la recogida de residuos sólidos, y la posibilidad de acceso (en su vertiente rodada y/o peatonal), a las parcelas que pueden ser soporte de usos y actividades urbanas según la planificación urbanística. Pero la tendencia es al incremento de estas dotaciones y servicios básicos, aunque no tenga un carácter estrictamente obligatorio. Hoy día la Ciudad, y los crecimientos que exigen su desarrollo, obligan a acometer obras de urbanización más complejas, que suponen un tratamiento específico de urbanización de los espacios libres y de ocio y, al mismo tiempo, cobertura para la creación de nuevas dotaciones que deben integrarse en la obra urbanizadora: nuevos sistemas de recogida y tratamiento de residuos sólidos, los nuevos sistemas de telecomunicaciones, las redes vinculadas al suministro de energía, o el tratamiento específico que en muchos casos requiere el transporte (rodado, público, etc.) sobre las plataformas que definen el acceso en el suelo urbano actual y en los nuevos desarrollos.

Por tanto, la urbanización, las obras de urbanización definidoras de la transformación física del suelo para su consolidación como urbano, no implica un concepto cerrado. Es más bien un proceso por definición cambiante y en evolución, en continua adaptación a los niveles de calidad de vida en la Ciudad, y a las mismas innovaciones en la prestación de servicios y de las técnicas constructivas de la obra urbanizadora.

La necesidad de que una parcela reúna condiciones para su edificación por tener los servicios necesarios para ello según la planificación y/o la legislación urbanística, no tiene que suponer obras para acometer todas infraestructuras o servicios definidos como necesarios. Sencillamente porque puede

que algunos de esos servicios (o la mayoría) ya existan, y sólo se requiera su acabado o complemento.

La doble posibilidad de ejecución de obras específicas no integrales, y la posibilidad de proyectar todas las obras necesarias para la ejecución de la urbanización de un ámbito integral (unidad de ejecución), plantean también una doble posibilidad de proyectos y de tramitación para su aprobación. La realidad física de un ámbito determinado se modifica o transforma en un proceso de ejecución urbanística a través de las obras de urbanización que requieren la aprobación de un proyecto¹²²⁷ ya sea en la forma de “Proyecto de Urbanización” (PU) o como “proyecto de obras ordinarias de urbanización” (POO)¹²²⁸.

La doble posibilidad de ejecución de obras específicas no integrales, y la posibilidad de proyectar todas las obras necesarias para la ejecución de la urbanización de un ámbito integral (unidad de ejecución), planteaban también una doble posibilidad de proyectos y tramitación para su aprobación.

El PU es necesario cuando se desarrolla una actuación de reforma interior o de nueva urbanización. También es posible, según la LISTA, en actuaciones de mejora para completar la urbanización. El POO será necesario cuando, a iniciativa de la Administración, se ejecuten obras de urbanización previstas por la ordenación urbanística en suelo urbano que no sean objeto de actuación o siéndolo (el caso de actuaciones de mejora) no se ejecutan según las previsiones de un PU.

5.1. Gastos de urbanización.

El artículo 95 de la LISTA señala que la “inclusión en el proceso urbanizador y edificatorio impone legalmente a la propiedad del suelo, con carácter real, la carga del levantamiento de la parte proporcional de todos los gastos de urbanización correspondientes, entre los que se incluirán los gastos de gestión, en los términos recogidos en esta Ley y desarrollados reglamentariamente”¹²²⁹.

El artículo 115.3 de la LISTA prevé que las “obras de urbanización correspondientes a los sistemas generales y locales se realizarán conforme a las determinaciones del instrumento de ordenación urbanística, conjuntamente con las restantes obras de urbanización, mediante el desarrollo de la modalidad sistemática o asistemática que prevea dicho instrumento, pudiendo ponerse a disposición los terrenos anticipadamente cuando exista acuerdo con los propietarios”¹²³⁰.

En línea con lo anterior, y de forma más imprecisa, el artículo 70.1 del RPU establece que “las obras de urbanización a incluir en el proyecto de urbanización, (...), serán las siguientes:

- Pavimentación de calzadas, aparcamientos, aceras, red peatonal y espacios libres.
- Redes de distribución de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios.
- Red de alcantarillado para evacuación de aguas pluviales y residuales.
- Red de distribución de energía eléctrica.
- Red de alumbrado público.
- Jardinería en el sistema de espacios libres”.

Además, “los proyectos de urbanización deberán resolver el enlace de los servicios urbanísticos con los generales de la ciudad y acreditar que tienen capacidad suficiente para atenderlos” (artículo 70.3 del RPU).

Por otro lado, el artículo 51.9 del RGU afirma que “el importe de las obras de urbanización que corre a cargo de los propietarios de un polígono o unidad de actuación (ahora unidad de ejecución) comprenderá los siguientes conceptos:

- a) Obras de vialidad, incluyéndose en ellas las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas, construcción y encintado de aceras y canalizaciones que deban construirse en el subsuelo de la vía pública para servicios.
- b) Obras de saneamiento, que comprenden colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que afecte a la unidad de actuación o polígono.
- c) Suministro de agua, en el que se incluirán las obras de captación cuando fueran necesarias, distribución domiciliaria de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios.
- d) Suministro de energía eléctrica, incluidas conducción y distribución, y alumbrado público.
- e) Jardinería y arbolado en parques, jardines y vías públicas”.

5.2. Proyectos de Urbanización (PU) y proyectos de obras ordinarias (POO).

La LISTA señala, en su artículo 96 que el PU “es un proyecto técnico de obras que tiene por finalidad llevar a la práctica las actuaciones de reforma interior o de nueva urbanización¹²³¹”, pero también es posible su utilización para las de mejora o para completar la urbanización “materializando las previsiones y determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística, sin que pueda contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo o de la edificación”. Por tanto, según la LISTA, lo determinante del PU es el carácter integral de las obras que abarca y no el hecho de que las mismas impliquen un ámbito determinado (por ejemplo la unidad de ejecución).

La Ley insiste en que el PU “podrá delimitar y modificar las fases establecidas en los instrumentos de ordenación¹²³² para la recepción parcial de la urbanización¹²³³, sin perjuicio de la posibilidad de efectuar dichas operaciones a través del procedimiento previsto para la delimitación de las unidades de ejecución¹²³⁴”. En esta línea, la LISTA aclara que las “fases definidas constituirán unidades funcionales autónomas de forma que doten de todos los servicios a parcelas concretas, y en todo caso a las cesiones contempladas en esta Ley garantizando su distribución equilibrada entre fases¹²³⁵”.

Recogiendo el contenido tradicional de este tipo de proyectos, el Texto legal señala que el PU debe abarcar las siguientes obras¹²³⁶:

- Vialidad.
- Accesibilidad.
- Infraestructura de agua.
- Infraestructura de saneamiento.
- Infraestructura de energía.
- Infraestructura de telecomunicaciones.
- Las infraestructuras necesarias para el funcionamiento de los servicios públicos.
- Dotaciones de ajardinamiento, arbolado y amueblamiento urbano.

Estos proyectos garantizarán la “sostenibilidad energética de la actuación fomentando el desarrollo

de sistemas urbanos de autoconsumo y procurará la utilización de tecnologías de gestión inteligente que optimicen el funcionamiento y usos de los recursos”¹²³⁷.

El contenido y procedimiento de aprobación de los PU se determinara reglamentariamente, y esto sin perjuicio de que los municipios mediante ordenanzas municipales puedan desarrollarlos¹²³⁸. No obstante la LISTA señala unas reglas mínimas exigibles para la tramitación:

-“Requerirá trámite de información pública de forma simultánea a la notificación a los propietarios y demás interesados del ámbito”.

-“Será preceptivo el trámite de informes sectoriales cuando la legislación especial así lo determine expresamente”.

-“Se realizará consulta a las compañías suministradoras sobre la adecuación técnica del proyecto a las condiciones recogidas en el instrumento de ordenación”.

En cualquier caso el “plazo máximo para la aprobación del proyecto de urbanización será de tres meses desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración actuante. La falta de notificación de la resolución dentro del plazo indicado tendrá efecto estimatorio, salvo que se haya emitido algún informe vinculante en sentido desfavorable”. La aprobación del PU implicara la constitución de servidumbres y otros derechos para garantizar las conexiones exteriores con el ámbito¹²³⁹.

Ahora bien, las operaciones de transformación física para la ejecución de las previsiones de la ordenación urbanística no siempre necesita la proyección integral de las obras a través de PU. Así el apartado 5 del artículo 96 de la LISTA señala que “cuando, en los términos que se prevea reglamentariamente, el desarrollo de las actuaciones urbanísticas no requiera de la tramitación de un proyecto de urbanización, el contenido técnico de las obras de urbanización a realizar se definirá mediante proyecto de obras ordinarias o mediante el proyecto de las actuaciones edificatorias como obras complementarias”, y esto teniendo en cuenta también que “cuando el instrumento de ordenación urbanística prevea en suelo urbano actuaciones para mejorar o completar la urbanización que no deban someterse a actuaciones de transformación urbanística, la ejecución del planeamiento en régimen de gestión pública” se sujetará al “pago de cuotas de urbanización (...) por las personas propietarias del coste de las infraestructuras y los servicios previstos” o bien el “coste operará como referencia para la fijación de la base imponible de las contribuciones especiales” (artículo 109.2 de la LISTA).

Por tanto, las obras no integrales, aisladas, pueden ser asumidas desde lo público, a través de POO, cuyo costo puede ser repercutible entre las personas propietarias de los bienes afectados. Pero cuando la referencia es a la acción privada, estas obras deben de ser objeto de licencia urbanística con la cobertura del proyecto de obras necesarias¹²⁴⁰.

5.3. Deber de conservación de las obras de urbanización.

La LISTA señala que el “deber de conservación de las obras de urbanización corresponde, hasta que tenga lugar su recepción municipal, a la persona o entidad responsable de la ejecución de la urbanización, teniendo los costes correspondientes la consideración de gastos de urbanización” (artículo 98.1). La LOUA ya concretaba el deber legal de conservar las obras de urbanización. El artículo 153 de

este Texto legal se refería al deber de conservar las obras de urbanización¹²⁴¹.

El artículo señalado de la LISTA concreta que el deber de conservación, “una vez producida la recepción municipal de las obras, corresponde al Ayuntamiento, e incluye el mantenimiento del espacio público urbano y las infraestructuras y servicios técnicos correspondientes”, ya que las “obras de urbanización, una vez recepcionadas, son bienes de titularidad municipal”.

Por tanto, el deber de conservar las obras de urbanización es, con carácter general, del Ayuntamiento¹²⁴², y esto desde el momento de su recepción.

Esta obligación incluye todas las actuaciones necesarias para el correcto funcionamiento de la misma, según estándares previstos legal y reglamentariamente¹²⁴³. Lógicamente, las obras de urbanización recepcionadas son “bienes de titularidad municipal”¹²⁴⁴. Y lo anterior con independencia de que los propietarios tengan asumida su conservación¹²⁴⁵.

LISTA señala que “excepcionalmente, la conservación de las obras de urbanización corresponderá a las personas propietarias de solares, agrupados legalmente en entidad urbanística de conservación¹²⁴⁶ y por el plazo establecido en su constitución, (...), con independencia de que las obras sean o no de primera ejecución”¹²⁴⁷, siempre en alguno de los siguientes supuestos:

-Que se haya sido asumida voluntaria y motivadamente por tres cuartas partes de las personas propietarias¹²⁴⁸.

-“Cuando los solares estén comprendidos en ámbitos de actuación o unidades de ejecución delimitadas justificadamente a este solo efecto”¹²⁴⁹.

-“Cuando el instrumento de ordenación urbanística lo prevea por razones de sostenibilidad económica”¹²⁵⁰.

Para la LISTA (artículo 98.5), las entidades urbanísticas de conservación¹²⁵¹ “son entes de Derecho Público y personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines urbanísticos. Asimismo, tienen la consideración de entidad urbanística colaboradora y están sujetas a la tutela del Ayuntamiento, pudiendo solicitar y obtener de este la aplicación del procedimiento de apremio¹²⁵² para la exigencia de las cuotas de conservación que corresponda satisfacer a las personas propietarias¹²⁵³”.

5.4. Recepción de las obras de urbanización.

El artículo 97 de la LISTA prevé que la “recepción de las obras de urbanización corresponderá al Ayuntamiento”, ya sea de “oficio o a instancia de la persona responsable de su ejecución, conservación y entrega”, teniendo en cuenta que la “recepción, total o parcial, legitima la actividad de edificación”¹²⁵⁴.

El artículo 154 de la LOUA regulaba, de forma más precisa la recepción de las obras de urbanización, previendo, al igual que la LISTA, que corresponden siempre al Municipio, ya sea de oficio a instancia de parte. Ahora bien, este artículo señalaba que la “recepción de las obras requerirá la presencia del Alcalde o su delegado, asistido por facultativo municipal o designado por el Ayuntamiento, del facultativo encargado de la dirección de las obras y de la persona o entidad, pública o privada, responsable de la actuación de acuerdo con el sistema de actuación aplicado, asistido de facultativo si lo estima oportuno”.

La LISTA prevé que “reglamentariamente se regulará el procedimiento de recepción de las obras de urbanización y sus efectos”, al contrario de la regulación más detallada que establecida por la LOUA¹²⁵⁵. El procedimiento se ha simplificado en la Ley que determina que a la “solicitud de recepción de las obras se acompañará la certificación expedida por la dirección facultativa de las obras que acredite su finalización y que se han ejecutado conforme al proyecto de urbanización o título administrativo habilitante. Transcurrido el plazo de tres meses desde la solicitud de la recepción de las obras de urbanización en la forma establecida, sin que esta haya tenido lugar, se entenderá producida por ministerio de la ley, quedando relevada la persona solicitante de su deber de conservación. Este plazo podrá suspenderse o ampliarse conforme a la legislación básica estatal de procedimiento administrativo común”.

Además la LISTA añade que reglamentariamente se regularan los “supuestos en los que será admisible la recepción parcial por fases cuando se justifique su funcionalidad autónoma, según lo establecido en el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, en el proyecto de urbanización o por el procedimiento previsto para la delimitación de las unidades de ejecución¹²⁵⁶, así como el régimen de garantías que se establezcan¹²⁵⁷”.

6. El agente urbanizador.

La Ley prevé la intervención del agente urbanizador como concesionario en la actividad de ejecución. En este sentido define a este sujeto como la “persona legitimada por la Administración actuante para asumir la responsabilidad frente a ésta de la ejecución del instrumento de ordenación urbanística, aportando su actividad empresarial de promoción urbanística en cualquiera de las actuaciones de transformación urbanística” (artículo 94). Esta condición “puede ser asumida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no del suelo, que quedará legitimada para la ejecución, tras su selección en pública concurrencia según lo dispuesto en esta Ley o, en su caso, por lo previsto en la legislación de contratos del sector público”¹²⁵⁸.

7. Ejecución sistemática y asistemática.

La Exposición de Motivos de la Ley afirma que “el título V se dedica a regular la ejecución urbanística estableciendo una serie de disposiciones relativas a la actividad administrativa de ejecución, los sujetos legitimados para la misma, las distintas formas de gestión, la ejecución mediante actuaciones sistemáticas y asistemáticas, los distintos sistemas de actuación (compensación, cooperación y expropiación), así como la ejecución de los equipamientos”, y señala que se “clarifican las actuaciones sistemáticas y asistemáticas y se facilita la ocupación de los terrenos necesarios para implantar sistemas generales o locales”, de tal forma que el “sistema tradicional para la equidistribución de cargas y beneficios se mantiene pero estableciendo una relación directa entre los ámbitos de ordenación y de gestión de las actuaciones de transformación urbanística, adscribiendo a los mismos los sistemas generales que les correspondan”.

Es el artículo 88.2 de la LISTA el que resume los modos o formas de ejecución de la ordenación urbanística:

-Ejecución sistemática, “para las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico y para las actuaciones de reforma interior en suelo urbano cuando sea factible la delimitación de unidades de ejecución”¹²⁵⁹. Por tanto lo característico de esta forma de ejecución es la existencia de un ámbito integral para la ejecución y su desarrollo a través de un sistema de ejecución¹²⁶⁰. Hay que destacar que este tipo ejecución es el propio, en cualquier caso, de las actuaciones de nueva urbanización; y también es posible en actuaciones de reforma interior si es que se han delimitado para su ejecución unidades de ejecución¹²⁶¹.

-Ejecución asistemática, “para las actuaciones de mejora urbana y, cuando no sea factible la delimitación de unidades de ejecución, para las actuaciones de reforma interior. En esta modalidad se podrá legitimar directamente la ejecución cuando no sea necesario instrumento de gestión”¹²⁶².

Tal y como afirma Esteban Noguerras¹²⁶³ “las diversas operaciones necesarias para pasar de la situación existente a la ordenación urbanística propuesta constituye lo que se entiende por ejecución de los planes de ordenación (...). De acuerdo con este criterio, diríamos que, en suelo urbano consolidado, el planeamiento está sustancialmente ejecutado, sin perjuicio de que pueda quedar pendiente la adquisición de alguna pieza de suelo (...), y de que en su ámbito se continúen produciendo actuaciones de edificación y de mejora de la urbanización dentro del marco de la ordenación urbanística de la ciudad”. Sin embargo, según este mismo autor “en suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable¹²⁶⁴, en los cuales el plan de ordenación urbanística municipal prevé cambios sustanciales de configuración, es donde la problemática de la ejecución de los planes aparece plenamente y exige la definición de ámbitos adecuados para que esta transformación pueda hacerse por partes. Estos ámbitos son los polígonos u unidades de actuación (ahora unidades de ejecución) que deben ser determinados por el planeamiento municipal, parcial o de mejora urbana”. Para este autor, “dentro de proceso de ejecución del planeamiento podemos distinguir:

-”Actuaciones aisladas para la ejecución específica de determinados elementos de sistemas previstos por el planeamiento, y que se dan principalmente en el suelo urbano consolidado y el suelo no urbanizable, pero que también se pueden dar en las otras clases de suelo si, por algún motivo, se retrasa el desarrollo del sector o del polígono de actuación (unidad de ejecución) en que están ubicados”.

-”Polígonos de actuación (unidades de ejecución), que son propios del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable y que determinan los ámbitos donde se deben desarrollar operaciones de

gestión de suelo y urbanización. Cabe añadir que, en suelo urbano consolidado, es posible también la delimitación de polígonos de actuación, si bien estos sólo tiene sentido cuando se trata de ámbitos de reparcelación sin implicaciones en la creación de espacios públicos o, en este caso, cuando son de tan reducidas dimensión que sería poco adecuado incluirlos en la categoría de suelo urbano no consolidado. También se pueden delimitar polígonos para ejecutar y repartir el coste de la urbanización pendiente en suelo urbano consolidado”.

La ejecución urbanística, en general, puede adoptar formas sistemáticas o asistemáticas. La ejecución de carácter integral, desarrollada a través de uno de los sistemas de actuación contemplados en la legislación, y que permite, simultáneamente, obtener las cesiones de suelo, conformar fincas en función de la ordenación urbanística para materializar el aprovechamiento susceptible de adquisición de cada interesado, y urbanizar; se materializa en ámbitos denominados de forma general como unidades de ejecución¹²⁶⁵.

❖ **Cuadro/Gráfico 34.** *Formas de ejecución sistemáticas y asistemáticas según la regulación establecida en la LISTA. Comparación con la LOUA en la página 584.*

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO

Ejecución urbanística. Ejecución sistemática

1. Concepto.

La regla general para la ejecución del planeamiento urbanístico ha consistido en desarrollar la misma de forma integrada, por ámbitos completos denominados unidades de ejecución, donde era posible repartir cargas y beneficios, realizar las cesiones de suelo de carácter dotacional y para materializar el aprovechamiento de la Administración, y donde era necesario urbanizar. Estos ámbitos de ejecución podían estar delimitados en el planeamiento, o podían delimitarse en desarrollo de éste, con carácter previo al inicio del proceso de ejecución.

La realidad física de los terrenos afectados por una operación de ejecución del planeamiento, cuyo objeto fundamental es la modificación de un suelo con características de rústico, hasta que alcance las de urbano, que permitiera la diferenciación entre solares edificables de espacios libres y calles (suelo urbano), se transformaba a través de la ejecución de obras de urbanización. Las obras de urbanización requerían la redacción, tramitación y ejecución de un PU cuando se actuaba dentro de una unidad de ejecución. La realidad jurídico/civil de los terrenos afectados por una actuación urbanística se modificaba a través de los denominados sistemas de actuación, mediante el instrumento técnico de equidistribución apropiado (generalmente la RP). En el caso de ejecución sistemática del planeamiento los sistemas de actuación determinaban, de forma integral, también, el régimen de ejecución de las obras de urbanización y su forma de financiación. Esta forma de ejecución es lo que se ha dado en llamar ejecución sistemática¹²⁶⁶.

La LISTA regula en el Capítulo II de su Título V, la denominada “ejecución de las actuaciones sistemáticas”, que ordena la tradicional ejecución sistemática, recogida en la legislación urbanística anterior, y que aborda los conceptos de “unidad de ejecución”¹²⁶⁷ y el de “sistemas de actuación”¹²⁶⁸.

2. Unidad de ejecución.

La ejecución de carácter integral, desarrollada a través de uno de los sistemas de actuación contemplados en la legislación, y que permite, simultáneamente, obtener las cesiones de suelo, conformar fincas en función de la ordenación urbanística para materializar el aprovechamiento susceptible de adquisición de cada interesado, y urbanizar, se materializa, según la legislación urbanística en ámbitos denominados unidades de ejecución¹²⁶⁹.

El artículo 105 apartado 1 de la LOUA determinaba que “la delimitación de las unidades de ejecución deberá asegurar la idoneidad técnica y viabilidad económica, y permitir en todo caso el cumplimiento de los deberes legales y la equidistribución de los beneficios y las cargas derivados de la ordenación urbanística”¹²⁷⁰.

El artículo 99 de la LISTA señala que la “ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística se realizará mediante la modalidad sistemática cuando se delimiten con tal fin unidades de ejecución”, y en este sentido las “unidades de ejecución operan como ámbito para el desarrollo de la totalidad de las operaciones jurídicas y materiales precisas para la ejecución del instrumento de ordenación urbanística¹²⁷¹, sin perjuicio de las precisas para las conexiones exteriores¹²⁷², así como para el cumplimiento de los deberes de cesión y justa distribución de beneficios y cargas¹²⁷³”.

2.1. Características.

La Ley determina que la “delimitación de las unidades de ejecución deberá asegurar su idoneidad técnica y viabilidad económica, y permitir en todo caso el cumplimiento de los deberes legales y la equidistribución de los beneficios y las cargas derivados de la ordenación urbanística”¹²⁷⁴ (artículo 99.3). La LISTA no determina el tratamiento concreto que debe hacerse del suelo de dominio público existente dentro de una unidad de ejecución delimitada¹²⁷⁵.

2.2. Delimitación.

-Según el contenido del artículo 99.2 de la LISTA “corresponde al instrumento de ordenación urbanística que establezca la ordenación detallada¹²⁷⁶ de los terrenos objeto de una actuación de transformación urbanística, la delimitación de la unidad o unidades de ejecución dentro de su ámbito y la elección del sistema de actuación de cada unidad”. No obstante, en “ausencia de previsión en los instrumentos urbanísticos correspondientes, la delimitación de la unidad o unidades de ejecución y la elección del sistema de actuación de cada unidad se aprobará por el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, previa información pública y audiencia a las personas propietarias afectadas por plazo de veinte días, debiéndose publicar en el Boletín Oficial de la Provincia. Igual procedimiento se seguirá en caso de modificación o división de la delimitación de la unidad de ejecución o de cambio o sustitución del sistema de actuación”¹²⁷⁷ (artículo 99.5).

-En cualquier caso se determina que en el supuesto de “actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico todos los terrenos deberán quedar incluidos dentro de unidades de ejecución salvo los terrenos destinados a sistemas generales cuando así se establezca en el instrumento de ordenación. La no inclusión de los sistemas generales en unidades de ejecución no impedirá su adscripción a estas a los efectos de la obtención del suelo y, cuando lo prevea el instrumento de ordenación urbanística, su ejecución material”¹²⁷⁸.

2.3. Efectos.

Para la LISTA la “delimitación de la unidad de ejecución implica la afectación de las fincas, parcelas o solares a la reparcelación” y los efectos que produce la misma con su aprobación¹²⁷⁹, de tal forma que se prohíbe hasta la firmeza en vía administrativa de la RP el otorgamiento de licencias de parcelación y edificación. Esta prohibición podrá ser “exceptuada respecto a las operaciones dirigidas a facilitar la ejecución de los instrumentos de ordenación de acuerdo con las fases de urbanización que se hayan definido conforme a esta Ley”¹²⁸⁰. Todo ello, admitiendo la posibilidad de autorizar obras y usos provisionales¹²⁸¹.

3. Sistemas de actuación.

La LISTA (artículo 100) señala que “para cada unidad de ejecución se determinará motivadamente el sistema de actuación” teniendo en cuenta lo señalado como principios generales de ordenación territorial y urbanística¹²⁸² considerando la existencia de tres: compensación, expropiación y cooperación.

Con anterioridad a la LISTA, el artículo 107 de la LOUA mantuvo, como sistemas de actuación para el desarrollo de ámbitos integrales de ejecución, los clásicos contemplados en la legislación urbanística anterior y con las mismas denominaciones. El artículo 108 de la LOUA establecía que la elección del sistema de actuación debía de hacerse siguiendo las siguientes reglas: “motivadamente atendiendo a las prioridades y necesidades del desarrollo del proceso urbanizador, la capacidad de gestión y los medios económico-financieros con que efectivamente cuente la Administración y la iniciativa privada interesada en asumir la actividad de ejecución o, en su caso, participar en ella. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la Administración actuante podrá acordar con los propietarios que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, mediante convenio urbanístico, el sistema de actuación y su forma de gestión”¹²⁸³.

La LISTA señala que el “sistema de compensación es de gestión privada y los de cooperación y expropiación son de gestión pública”.

Con independencia del carácter público o privado del sistema de actuación, siempre es posible la intervención de la iniciativa privada, a través de entidades urbanísticas colaboradoras o la figura del urbanizador¹²⁸⁴. Los propietarios interesados pueden participar en la gestión urbanística mediante la creación de entidades urbanísticas colaboradoras, que se regirán por sus estatutos en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente.

El artículo 100 de la LISTA determina que la elección del sistema por parte de la Administración deberá ser motivada, y se fijará con la delimitación de la unidad de ejecución¹²⁸⁵.

4. Sistema de compensación.

Para el artículo 101 de la LISTA “en el sistema de compensación¹²⁸⁶ los responsables de su ejecución aportan los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, y realizan a su costa la urbanización de la unidad de ejecución, conforme a las determinaciones del instrumento de planeamiento aplicable”.

El sistema de compensación implica la RP de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución, para “justa distribución de beneficios y cargas”. RP que, llegado el caso, puede ser forzosa (artículo 101.3).

“Para llevar a cabo la actividad de ejecución, la Administración actuante y las personas responsables de la ejecución se constituyen en Junta de Compensación” (artículo 101.2), en los términos establecidos en la propia Ley¹²⁸⁷.

Los propietarios deben decidir si intervienen o no en la gestión del sistema, optando por:

-“Participar en la gestión del sistema adhiriéndose a la Junta de Compensación, optando entre abonar las cantidades que, por tal concepto, les sean giradas o aportar, tras la reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de las fincas resultantes que debían serles adjudicadas”¹²⁸⁸.

-“No participar en la gestión del sistema, renunciando a su derecho a integrarse en la Junta de Compensación y solicitando la expropiación del suelo y otros bienes y derechos que estuvieran afectos a la gestión de la unidad de ejecución de que se trate”¹²⁸⁹. En cualquier caso “se seguirá el régimen de reparcelación forzosa respecto de las personas propietarias que no hayan efectuado opción alguna a la finalización del periodo de información pública del acuerdo de aprobación inicial de los estatutos y bases de actuación¹²⁹⁰, las cuales compensarán los costes de urbanización imputables mediante cesión de parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de las fincas resultantes de valor equivalente”¹²⁹¹.

4.1. Características.

El sistema de compensación es el instrumento jurídico de ejecución privada de carácter integral regulado, tradicionalmente, en la legislación urbanística española y de las CA.

Según la definición legal del sistema, sus características son:

-Abarca un ámbito territorial que se identifica con la unidad de ejecución.

-Se trata de un sistema de actuación de carácter indirecto, ya que, aunque la ejecución urbanística es por definición una actividad pública, aquí la iniciativa privada (sea o no propiedad del suelo) asume el protagonismo real de esta actividad, sin perjuicio de las competencias de aprobación que tiene la Administración actuante¹²⁹².

-Es deber de la iniciativa privada el costear y ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

-Es deber de la iniciativa privada la cesión de suelo dominio público y para dotaciones previsto por

el planeamiento, así como el correspondiente al aprovechamiento urbanístico de titularidad municipal.

-El sistema lleva asociado, con carácter general, la constitución de una entidad urbanística colaboradora, la Junta de Compensación, salvo en los supuestos concretos.

-Al ser un sistema de carácter privado, la Administración actuante se limita a aprobar las propuestas de actuaciones de los particulares (función de tutela y control).

4.2. Iniciativa.

El artículo 102.1 de la LISTA regula que sujetos tienen la iniciativa para el establecimiento del sistema de compensación:

-“La persona propietaria única o la totalidad de las personas propietarias, iniciando el expediente de reparcelación y, en su caso, mediante el convenio urbanístico¹²⁹³ que determine las condiciones y los términos de la ejecución del instrumento de ordenación urbanística”.

-“Las personas propietarias que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución¹²⁹⁴, que se constituirán en Junta de Compensación” salvo los supuestos previstos en el apartado 7 del artículo 103 de la LISTA¹²⁹⁵.

-“Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no de suelo, interesada en asumir la actuación urbanizadora como agente urbanizador¹²⁹⁶, instando la pública concurrencia de la actuación urbanizadora”.

Frente esta regulación del procedimiento para la iniciativa en el sistema de compensación por parte de la LISTA, la LOUA proponía unas reglas detalladas para la adopción del mismo. El artículo 130.1 de la LOUA regulaba el procedimiento para formular la iniciativa, según cuatro posibilidades:

-Propietario único iniciando el expediente de reparcelación.

-Todos los propietarios incluidos en el ámbito mediante convenio.

-Los propietarios que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución.

-Cualquier persona física y jurídica, pública o privada, propietaria o no de suelo, interesada en la ejecución como agente urbanizador, que instara el establecimiento del sistema ante el Municipio en el supuesto en que no se hubiera determinado el sistema según las posibilidades anteriores.

a. Aprobación.

El sistema se establecerá según los siguientes supuestos:

-“Con la aprobación de la iniciativa formulada por la persona propietaria única o con la suscripción de un convenio urbanístico con la totalidad de las personas propietarias”.

-“Con el otorgamiento de la escritura de constitución de la Junta de Compensación”.

-Si lo acuerda la Administración actuante en la iniciativa de personas propietarias que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, siempre que el RP “cumpla los requisitos y los criterios adicionales de representación y de actuación que se establezcan reglamentariamente” (artículo 103.7.b de la LISTA), sin necesidad de constituir Junta de Compensación, sólo con la presentación de bases de actuación.

-“Con la suscripción de convenio urbanístico con el agente urbanizador tras su selección en pública concurrencia”.

b. Establecimiento del sistema.

La LOUA detallaba la forma de establecer la iniciativa en cada uno de los supuestos:

-En la posibilidad de iniciativa por propietarios que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, la iniciativa se formalizaba presentando la documentación siguiente:

-Estatutos y bases de actuación que debían contener las previsiones de incorporación de los propietarios (hayan suscrito o no la iniciativa) mediante la aportación de fincas originarias y la opción en la forma de pago de las cuotas de urbanización; previsión sobre la expropiación de los terrenos de los propietarios que no deseen incorporarse; previsión sobre sujeción a RP forzosa en el caso de los propietarios que no manifiesten opción; oferta de adquisición de los terrenos a los propietarios que no hayan suscrito la iniciativa; oferta de compensación de los costes de urbanización; forma en la que debe computarse la participación de los miembros integrantes; y garantías económicas.

-Compromisos específicos sobre plazos de ejecución total o parcial para el cumplimiento de las diferentes actividades. Estos plazos no serían superiores a los fijados por el planeamiento o los determinados por el Municipio para la ejecución,

-Compromisos de colaboración que hayan asumido los propietarios de suelo afectado por la actuación.

-Justificación de la solvencia económica, técnica y financiera de la iniciativa y en su caso del urbanizador.

La documentación anterior podía tramitarse simultáneamente a la ordenación detallada de la unidad que fuera suficiente para la ejecución, y el PU.

-En los supuestos de propietario único o la totalidad de propietarios mediante la suscripción de convenio, la iniciativa se formalizaba presentando los “compromisos específicos sobre plazos de ejecución totales y parciales para el cumplimiento de las diferentes actividades”, y la “justificación de la solvencia económica, financiera y técnica de la iniciativa”, pudiéndose añadir la documentación para tramitar simultáneamente la ordenación detallada y el PU.

-En el supuesto asunción de la ejecución por agente urbanizador, el contenido documental de la iniciativa debía ser el siguiente (artículo 130.5 de la LOUA):

- a) Identificación de la persona ofertante y acreditación del cumplimiento de los requisitos exigibles en virtud de lo establecido en el segundo párrafo del apartado 1.d) de este artículo (de no existencia de ninguna de las otras alternativas).
- b) Justificación de su propia iniciativa para desarrollar la actuación urbanizadora, en cumplimiento de las previsiones y directrices del planeamiento vigente.
- c) Compromiso de contratar, salvo en el caso previsto en el apartado 4 del artículo 97 bis¹²⁹⁷, las obras de urbanización a empresa constructora siguiendo los principios de publicidad y concurrencia.
- d) La previsión de incorporación de las personas propietarias mediante la aportación de sus fincas originarias y con opción entre el abono en metálico de la parte de los costes de urbanización que les sean imputables y la cesión de terrenos edificables de valor equivalente a dicha parte de los costes.
- e) La previsión de que las personas propietarias que no se incorporen a la iniciativa puedan solicitar la expropiación de sus terrenos.
- f) La previsión de que las personas propietarias que no opten por alguna de las alternativas anteriores quedarán sujetas a reparcelación forzosa.
- g) Oferta de adquisición del suelo de las personas propietarias que, en su caso, no hayan suscrito la iniciativa de los terrenos de su titularidad afectados por la actuación.
- h) Presupuesto de gastos totales de urbanización, separando el coste de contrata de ejecución de las obras de urbanización del resto de gastos, y oferta de compensación de los costes de urbanización mediante cesión de terrenos edificables de valor equivalente, que se aplicará igualmente a las personas propietarias que puedan quedar sujetas a reparcelación forzosa.
- i) Garantías económicas para el desarrollo de los trabajos, que no podrán ser inferiores en cuantía al siete por ciento de los costes de urbanización y de otros que sean objeto de la actividad a desarrollar.
- j) Justificación de la solvencia económica, financiera y técnica de la iniciativa, así como de las personas propietarias promotoras que se adhieran a la misma”.

Además podían añadir la documentación para tramitar simultáneamente la ordenación detallada y el PU.

-El supuesto de propietarios que representen más del cincuenta por ciento de la superficie del suelo y sean excluidos de la obligación de constituir Junta de Compensación no estaba previsto en la LOUA. La LISTA señala que en este caso la iniciativa debe formalizarse por escrito ante la Administración actuante y tiene que incorporar un proyecto de bases, que se someterá a información pública por plazo mínimo de un mes de tal forma que debe concederse audiencia a las personas propietarias mediante notificación personal (artículo 103.7.b de la LISTA). Y esto “sin perjuicio de que las personas propietarias puedan constituirse en cualquier momento en Junta de Compensación”.

Según la LISTA el “plazo máximo para aprobar la iniciativa para el establecimiento del sistema de actuación por compensación será de dos meses desde la presentación de la solicitud. El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo”¹²⁹⁸ (artículo 102.3). En el caso de propietarios que suman el cincuenta por ciento de la superficie de la unidad pero se les exceptúa de constituir Junta de Compensación, les será de aplicación los plazos anteriores. Además el “establecimiento del sistema de actuación por compensación y, en su caso, la aprobación de los estatutos y las bases de actuación de la Junta de Compensación determinarán (...) la afectación real de la totalidad de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución al cumplimiento de los deberes legales y las obligaciones inherentes a dicho sistema, con constancia en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal”¹²⁹⁹.

❖ **Cuadro/Gráfico 35.** *Iniciativa del sistema de compensación de la LISTA. Comparación con el contenido de la LOUA en la página 586.*

4.3. Junta de Compensación.

Para la LISTA (artículo 103.1) la Junta de Compensación¹³⁰⁰ “es un ente corporativo de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar¹³⁰¹, que asume frente al Ayuntamiento la directa responsabilidad de la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación¹³⁰², actuando como fiduciaria¹³⁰³ con pleno poder dispositivo sobre las fincas originarias o iniciales de las personas propietarias”. Se considera una “entidad urbanística colaboradora y de su máximo órgano de gobierno, la Asamblea General, formará parte un representante del Ayuntamiento que, en dicha condición, tendrá voz, pero no voto”¹³⁰⁴.

El apartado 7 del artículo 103 de la LISTA señala que no será necesaria la constitución de la Junta de Compensación:

-Cuando la iniciativa sea de propietario único.

-Cuando esté formulada por la totalidad de los propietarios que hayan suscrito el correspondiente convenio¹³⁰⁵.

-Cuando así lo acuerde la “Administración actuante, correspondiendo su iniciativa a las personas propietarias que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, siempre que el proyecto de reparcelación, (...), cumpla los requisitos y los criterios adicionales de representación y de actuación que se establezcan reglamentariamente”. En este caso la “iniciativa debe formalizarse por escrito ante la Administración actuante y tiene que incorporar un proyecto de bases, que será sometido a información pública por plazo mínimo de un mes, cuyos términos se establecerán reglamentariamente; simultáneamente debe concederse audiencia a las personas propietarias mediante notificación personal”.

-“En los supuestos de gestión por agente urbanizador no cabe la constitución de Junta de Compensación”.

La Junta de Compensación, una vez constituida, podrá quedar integrada por:

-Por los propietarios de suelo que hayan aceptado el sistema de compensación.

-Por las Entidades Públicas titulares de bienes incluidos en la unidad de ejecución correspondientes, tengan estos bienes carácter demanial o patrimonial¹³⁰⁶.

-Por “empresas urbanizadoras”¹³⁰⁷ que se incorporen (y el “urbanizador”¹³⁰⁸).

-Por los propietarios de suelo destinado a sistemas generales y dotaciones en general, cuando hayan de hacer efectivo su derecho al aprovechamiento urbanístico en la unidad objeto de la actuación¹³⁰⁹.

-Un representante de la Administración, que se incorporará al órgano rector.

Una vez constituida la Junta de Compensación se producen los efectos jurídicos establecidos en los artículos 168 al 170 del RGU:

-Los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución correspondiente quedarán directamente afectados al cumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema de compensación.

-Podrán ser expropiados o reparcelados forzosamente los terrenos de los propietarios que no se hubieren incorporado a la Junta, lo cual se hará constar por nota marginal en el Registro de la Propiedad.

-Se producirán los beneficios fiscales previstos en la legislación urbanística, en virtud de los cuales las transmisiones de terrenos que se realicen como consecuencia de la constitución de la Junta de Compensación por aportación de los propietarios, y las adjudicaciones de solares resultantes que se efectúen a favor de los mismos en proporción a sus terrenos aportados, no se considera transmisión de propiedad.

Como se ha señalado las Juntas de Compensación actuarán como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los miembros de aquéllas, sin más limitaciones que las establecidas en los estatutos. El incumplimiento por los miembros de la Junta de las obligaciones y cargas impuestas por la legislación sobre régimen del suelo y urbanística, dará lugar a las acciones jurídicas previstas en el artículo 181 del RGU¹³¹⁰, fundamentalmente, la posibilidad de expropiación de sus terrenos y el cobro a los morosos de sus deudas por la vía de apremio¹³¹¹. La Junta de Compensación será directamente responsable ante la Administración actuante de la urbanización completa de la unidad de ejecución (artículo 182 del RGU)¹³¹².

Como señala el artículo 102.4 de la LISTA, la constitución de la Junta de Compensación requiere la aprobación de los estatutos y bases de actuación de la misma, cuya vigencia es el punto de partida para que la Junta adquiera personalidad jurídica. Desde esta perspectiva los estatutos¹³¹³ de la Junta de Compensación son las normas constituyentes de la entidad que definen su organización interna, su funcionamiento y su régimen económico y financiero, así como las garantías jurídicas correspondientes a los miembros de la Junta. Las bases de actuación¹³¹⁴ constituyen un documento de capital importancia en el sistema de compensación, ya que en las mismas se recogen los criterios para valorar las fincas aportadas a la Junta de Compensación y las fincas resultantes de la compensación, las normas para la adjudicación de las fincas de “resultado” a los miembros de la Junta en proporción a sus terrenos o derechos aportados, así como los criterios para la justa distribución de cargas y beneficios que deberán recogerse en el PR. Son, en definitiva, el soporte normativo del contenido de la RP en el sistema de compensación.

La Junta de Compensación tiene personalidad jurídica propia desde la aprobación de sus estatutos por parte de la Administración actuante, todo ello sin perjuicio de su posterior inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

El procedimiento de constitución, mediante la aprobación de los estatutos de la Junta está regulado en el RGU. El artículo 161 del RGU señala que “el procedimiento de constitución de la Junta de Compensación se iniciará mediante acuerdo de la Administración actuante por el que se aprueben inicialmente y se sometan a información pública los proyectos de estatutos y bases de actuación”, teniendo en cuenta que “la redacción de los proyectos de los estatutos y de las bases de actuación corresponderá a los propietarios interesados” que reúnan las condiciones para desarrollar la iniciativa, de tal forma que “el acuerdo de aprobación inicial (...) se publicará en el ‘Boletín Oficial’ de la provincia y se notificará además individualizadamente a todos los propietarios afectados por el sistema de actuación”, considerando que “serán propietarios afectados tanto los de suelo comprendido en el polígono o unidad de actuación (ahora unidad de ejecución) como los de suelo destinado a sistemas generales que hayan de hacer efectivo su derecho en dicho polígono o unidad de actuación”.

El artículo 162 del RGU señala que “durante un plazo de quince días, contados a partir de la notifica-

ción, los propietarios podrán formular ante la Administración actuante las alegaciones que a sus derechos convengan y, en su caso, solicitar su incorporación a la Junta”, y “también podrán formularse alegaciones por quienes no sean propietarios afectados durante el plazo de quince días”, obligando a que “transcurridos los plazos de alegaciones (...) la Administración actuante aprobará definitivamente los estatutos y las bases de actuación con las modificaciones que, en su caso, procedieren y designará su representante en el órgano rector de la Junta”. “El acuerdo de aprobación definitiva se publicará en el ‘Boletín Oficial’ de la provincia, expresando, si las hubiere, las modificaciones introducidas en los estatutos o en las bases de actuación”, y notificará individualizadamente el acuerdo a los propietarios¹³¹⁵.

Transcurridos los plazos (artículo 163 del RGU) “la Administración actuante requerirá a los interesados para que constituyan la Junta de Compensación, mediante escritura pública en la que designarán los cargos del órgano rector, que habrán de recaer necesariamente en personas físicas”, de tal forma que la “Junta quedará integrada por los propietarios de terrenos que hayan aceptado el sistema, por las Entidades públicas titulares de bienes incluidos en el polígono o unidad de actuación (unidad de ejecución), ya tengan carácter demanial o patrimonial, y, en su caso, por las empresas urbanizadoras que se incorporen”, incluyendo entre los propietarios a los de “suelo destinado a sistemas generales, cuando hayan de hacerse efectivos sus derechos” en la unidad de ejecución.

La Junta de Compensación debe inscribirse en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras dependiente de la CA¹³¹⁶. El artículo 27 del RGU obliga a inscribir en este Registro “los nombramientos y ceses de las personas encargadas del Gobierno y administración de la entidad”, así como “la modificación de los estatutos”, que “requerirá aprobación de la administración urbanística actuante”, debiendo constar en el acuerdo dicha modificación. Según el artículo 164 del RGU “de las incidencias que se produzcan en la Junta de Compensación, tales como modificación de nombramientos en el órgano rector, incorporación de empresas urbanizadoras y cualesquiera otras que afecten a la composición de la Junta o de sus órganos directivos, se dará traslado al Registro de Entidades urbanísticas colaboradoras a través de la Administración actuante”.

El procedimiento de incorporación de propietarios y otros titulares en la Junta de Compensación, sería el previsto el artículo 161.5 del RGU, que afirma que “en la notificación del acuerdo de aprobación definitiva se requerirá a quienes sean propietarios afectados, (...) y no hubieren solicitado su incorporación a la Junta, para que así lo efectúen, si lo desean, en el plazo de un mes, contado desde la notificación, con la advertencia de expropiación (...). Dicho trámite no tendrá lugar cuando la totalidad de los propietarios hubiera solicitado inicialmente o en el trámite previsto (...) su incorporación a la Junta”. También, el artículo 165 del mismo Texto advierte que “en cualquier momento podrán incorporarse a la Junta de Compensación empresas urbanizadoras que hayan de participar con los propietarios en la gestión urbanística del polígono o unidad de actuación (unidad de ejecución)”, y si “la incorporación tuviese lugar después de constituida la Junta, deberá realizarse conforme a las previsiones de los estatutos, y si éstos no contuvieran determinaciones bastante al respecto, se precisará su modificación, siguiéndose el mismo procedimiento que para la aprobación de los estatutos”.

El apartado 3 del artículo 103 de la LISTA determina, claramente, que los “acuerdos de la Junta de Compensación podrán ser recurridos, en todo caso, ante el Ayuntamiento, cuya resolución agotará la vía administrativa” (previsión contenida anteriormente en el artículo 134.5 de la LOUA). En línea con lo anterior, el artículo 184 del RGU establece que “contra los acuerdos de la Junta de Compensación, los interesados podrán interponer recurso de alzada¹³¹⁷ ante la Administración actuante, en el plazo de quince días, sin perjuicio de los de carácter interno que, en su caso, establecieren los Estatutos”

y, al mismo tiempo, el artículo 185 del mismo Texto reglamentario prevé que “los miembros de la Junta no podrán promover interdictos de retener y recobrar la posesión frente a resoluciones de la Junta de Compensación, adoptadas en virtud de la facultad fiduciaria de disposición sobre las fincas de aquéllos y de acuerdo con el procedimiento estatutariamente establecido. Tampoco procederá la acción interdictal cuando la Junta de Compensación ocupe bienes que sean precisos para la ejecución de las obras de urbanización, de conformidad con el plan que se ejecute”.

La LISTA prevé que se podrá seguir el régimen de RP forzosa así como la expropiación en el supuesto de miembros incumplidores de sus obligaciones (artículo 101.4). También señala, en el supuesto de ejecución indirecta a través de la figura del urbanizador, que se “podrán recabar el auxilio del municipio para recaudar las cuotas de urbanización por la vía de apremio”¹³¹⁸.

a. Aprobación del Proyecto de Reparcelación (RP) en el seno de la Junta de Compensación.

La LISTA señala que la aprobación del RP en el seno de la Junta de Compensación garantizará los “trámites de información pública y audiencia a las personas propietarias y demás personas interesadas” (artículo 103.4). La Ley advierte que la aprobación RP exigirá el “quórum cualificado que a tal efecto se regule”, y “habilitará para su remisión al Ayuntamiento, a los meros efectos de su ratificación, que sólo podrá denegarse por razones de estricta legalidad”. Transcurrido el plazo de cuatro meses desde la presentación de la solicitud en el Ayuntamiento (artículo 92.5 de la Ley) “sin que se haya notificado la adopción de acuerdo alguno, se entenderá, sin más trámite, otorgada la ratificación por silencio administrativo”. “La ratificación expresa o presunta producirá, en todo caso, la transmisión al Ayuntamiento, por ministerio de la ley y libres de cargas y gravámenes, de todos los terrenos de cesión obligatoria y gratuita”¹³¹⁹.

Según el contenido del artículo 174 del RGU, el procedimiento de aprobación de la RP (en el reglamento recibe el nombre de proyecto de compensación) en el seno de la Junta de Compensación debe seguir el siguiente esquema:

-Audiencia de los afectados por el plazo de un mes¹³²⁰, una vez adoptado el acuerdo de aprobación por la mayoría cualificada de sus miembros (según el reglamento mayoría de miembros que representen dos tercios de cuotas de participación, pero según la LOUA los miembros que representen más del cincuenta por ciento de las cuotas).

-Aprobación por la Administración actuante.

b. Transmisión de fincas en el seno de la Junta de Compensación.

El apartado 5 del artículo 103 del LISTA señala que las “transmisiones de terrenos que se realicen entre los miembros de la Junta de Compensación con ocasión del desarrollo del sistema de ejecución gozarán de las exenciones y, en su caso, bonificaciones fiscales previstas en la legislación aplicable”.

En esta misma línea se pronuncia el artículo 171 del RGU¹³²¹: “las transmisiones de terrenos que se realicen como consecuencia de la constitución de la Junta de Compensación por aportación de los propietarios del polígono o unidad de actuación, en el caso de que así lo dispusieran los estatutos o en virtud de expropiación forzosa, y las adjudicaciones de solares que se efectúen a favor de los propietarios miembros de dichas Juntas y en proporción a los terrenos incorporados por aquéllos estarán exentas, con carácter permanente, del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y del de Actos Jurídicos Documentados, y no tendrán la consideración de transmisiones de

dominio a los efectos de exacción del arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos. Cuando el valor de los solares adjudicados a un propietario exceda del que proporcionalmente corresponda a los terrenos aportados por el mismo, se girarán las liquidaciones procedentes en cuanto al exceso”.

c. Liquidación del sistema y disolución de la Junta de Compensación.

La Junta de Compensación no podrá disolverse (artículo 103.6 de la LISTA) “hasta que haya cumplido todos sus compromisos de ejecución urbanística”.

Hay que diferenciar, claramente, la afección real que debe de pender sobre las parcelas adjudicadas, como consecuencia de la aprobación del RP, y que pueden ser levantadas una vez liquidada definitivamente la cuenta provisional del proyecto, o bien con el paso del tiempo, o una vez justificada el cumplimiento de las obligaciones de ejecución¹³²²; de los compromisos adquiridos por la Junta de Compensación, como entidad urbanística colaboradora, cuyas obligaciones pueden identificarse con las derivadas de la ejecución de la unidad o pueden ser más amplias¹³²³ (convenios, obligación de conservación de la urbanización, compromisos entre los miembros de la Junta, etc.). En este último caso, lo LISTA introduce la novedad de no autorizar la disolución de la Junta de Compensación hasta que no se acredite el cumplimiento de todas las obligaciones (en cualquier caso se debe de concretar cuál es el procedimiento para la disolución del ente colaborador, al margen de la cuenta de liquidación definitiva del RP).

No obstante lo anterior, la LISTA establece que “reglamentariamente se determinarán las garantías exigibles para que las fincas de aquellas personas propietarias que hayan cumplido sus deberes urbanísticos, incluso de forma anticipada a la terminación de la totalidad de la urbanización, puedan quedar exoneradas de la afección urbanística”¹³²⁴.

d. Empresa urbanizadora.

Podrá incorporarse a la Junta de Compensación empresas urbanizadoras¹³²⁵ que asuman la ejecución de las obras de urbanización. El concepto de empresa urbanizadora estaba recogido en el artículo 97ter.1 de la LOUA¹³²⁶: “podrá coadyuvar con las personas propietarias a quienes corresponda la iniciativa del sistema de actuación por compensación una empresa urbanizadora que asuma la financiación de la actuación y, en su caso, preste especialización profesional a la gestión urbanística de acuerdo con las condiciones libremente pactadas entre ambas partes. Los gastos asumidos por la empresa urbanizadora necesarios para la ejecución y desarrollo de la actuación podrán ser retribuidos, total o parcialmente, con parcelas o solares a materializar en el proyecto de reparcelación”.

4.4. Modalidad simplificada del sistema.

La LISTA señala iniciativas y procedimientos para la constitución y desarrollo del sistema que no requiere la constitución de Junta de Compensación, aunque la iniciativa sea de una pluralidad de propietarios. La fórmula más destacada es la desarrollada por la totalidad del mismo mediante convenio.

Conviene recordar que el artículo 132 de la LOUA regulaba un procedimiento abreviado del sistema de compensación, muy similar al previsto en la legislación anterior (artículo 161 de la LS92). Partía este procedimiento de que “la iniciativa que cuente con el respaldo de la totalidad de propietarios podrá presentar a tramitación, conjuntamente, la propuesta para el establecimiento del sistema (...)

y el proyecto de reparcelación, en cuyo caso será preceptiva la previa o simultánea aprobación del instrumento de planeamiento de desarrollo”. Por otro lado, era el artículo 138 de la LOUA el que regulaba las condiciones y características de la forma de iniciativa a través de convenio, que era distinta al procedimiento abreviado descrito en el párrafo anterior. Según el artículo 138 “en el supuesto de gestión por persona propietaria única o por la totalidad de las personas propietarias, cuando de forma unánime estén dispuestas a asumir conjuntamente la entera actividad de ejecución, conforme a condiciones libremente pactadas, y exista conformidad entre ellas y el Ayuntamiento, el establecimiento del sistema podrá llevarse a cabo mediante la suscripción de un convenio urbanístico entre ellas y éste”. En este caso, el convenio establecía las características de la ejecución, sustituyendo el contenido y alcance de los estatutos y bases de la Junta. El mismo artículo 138 señalaba que “salvo las condiciones o garantías específicas que se establezcan en el convenio, la aplicación del sistema mediante convenio urbanístico se llevará a efecto conforme a la regulación establecida para el supuesto de persona propietaria única”. Por último, “el convenio contendrá el plazo para la presentación ante el municipio del proyecto de urbanización y de reparcelación”.

4.5. Incumplimiento de plazos en la ejecución del sistema de compensación.

Es el artículo 104 de la Ley el que regula la sustitución del sistema de compensación cuando este no esté establecido o por incumplimiento de plazos en su ejecución, determinando que:

-“Mientras no esté establecido el sistema de compensación y siempre que no exista iniciativa para su establecimiento, la Administración actuante podrá sustituir de forma motivada, acreditado el incumplimiento de los plazos previstos para la ejecución en los instrumentos de ordenación urbanística por causa imputable a la propiedad, el sistema de compensación por un sistema público de actuación”¹³²⁷.

-“Establecido el sistema de compensación, el incumplimiento de los plazos previstos para la ejecución en los instrumentos de ordenación urbanística o en el procedimiento de establecimiento del sistema por causa imputable a los particulares que lo hayan establecido, legitimará a la Administración actuante para su sustitución por modalidad de gestión indirecta o, en su caso, sustitución del agente urbanizador, o bien para su sustitución por un sistema público de actuación”.

-La sustitución del sistema de compensación “se acordará por el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, con la tramitación del procedimiento dirigido a la declaración del incumplimiento”¹³²⁸ que incluirá información pública y audiencia a las personas propietarias afectadas por plazo de veinte días, debiéndose publicar en el Boletín Oficial de la Provincia. El plazo máximo para resolver el procedimiento de sustitución será de seis meses”. En este sentido la “falta de notificación de la resolución expresa dentro del plazo máximo indicado tendrá efecto desestimatorio si el procedimiento se inicia a instancia de persona interesada y producirá su caducidad cuando se inicie de oficio”.

En todo caso es de aplicación el contenido general del artículo 100.3 de la LISTA: “la Administración actuante podrá acordar el cambio o sustitución del sistema de actuación en cualquier momento, de manera justificada. Sin perjuicio de ello, una vez establecido, la sustitución del sistema de compensación sólo podrá acordarse por incumplimiento de los plazos”.

Esta línea era la mantenida por artículo 109 de la LOUA que regulaba el procedimiento general de sustitución del sistema de actuación por compensación, en el supuesto de incumplimiento de los

deberes legales inherentes al sistema, por parte de los interesados y obligados en su desarrollo; o el artículo 125 del mismo Texto legal que regulaba la sustitución del sistema de actuación de compensación por el de cooperación en el supuesto de que el incumplimiento de plazos en el sistema privado o cuando las dificultades planteadas por los propietarios pusiera en peligro la ejecución de la actuación conforme lo previsto por el planeamiento¹³²⁹.

5. Sistema de expropiación. Características. Ejecución mediante concesionario.

la LISTA define el sistema de actuación por expropiación (artículo 105) como aquél en el que la “Administración actuante aplica la expropiación a la totalidad de los bienes y derechos de la unidad de ejecución y desarrolla la actividad de ejecución mediante cualquiera de las formas de gestión permitidas por la ley”¹³³⁰.

La expropiación es el sistema público por excelencia, si bien la Ley sólo dedica un artículo a su definición y a la concreción de sus características, remitiendo a la regulación general del procedimiento expropiatorio ya que se “aplicarán las determinaciones de los artículos 120, 123 y 124 sobre procedimientos expropiatorios, justiprecio y liberación de la expropiación”¹³³¹, de tal forma que el fin del “procedimiento considerará agotado y cumplido con la ejecución del correspondiente instrumento urbanístico”.

Este sistema se “iniciará con la aprobación de la relación de personas propietarias y descripción de bienes y derechos que se consideren de necesaria expropiación, con la resolución aprobatoria del expediente de tasación conjunta, o, en su caso, con la adjudicación la concesión al agente urbanizador”, de tal forma que “será necesario obtener certificación registral acreditativa de quienes sean los propietarios y titulares de cargas sobre las fincas incluidas en la unidad de ejecución en los términos previstos en la legislación hipotecaria”, teniendo en cuenta, además, que a nivel reglamentario se “regulará el régimen de gestión indirecta por concesión del sistema a iniciativa de un aspirante a agente urbanizador o de la propia Administración actuante”.

Llegado a este punto conviene hacer referencia a la expropiación como mecanismo general de ejecución e intervención en la actividad urbanística, si bien, el desarrollo de una unidad de ejecución por este sistema, es una de las posibilidades o supuestos expropiatorios por motivos urbanísticos previsto por la Ley¹³³². Para este supuesto, Merelo Abela¹³³³ ha afirmado que “el mal llamado sistema de expropiación, por cuanto sólo se regula el cambio de titularidad de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución, pero no propiamente la ejecución del planeamiento, ha quedado normalizado tras la última reforma legislativa (se refiere a la del 90), pues ha acabado con la preferencia atribuida en la legislación anterior a favor de los sistemas de compensación y cooperación (...). En rigor no nos encontramos ante un sistema de ejecución, pues una vez expropiado el ámbito de la actuación, no se contiene regla alguna para la ejecución del plan”. Según Lliset Borrell¹³³⁴ la expropiación como sistema, “también llamada expropiación total tiene por objeto la transferencia coactiva a la Administración de la totalidad de los terrenos de una unidad de ejecución. Es la base de la gestión pública, y supone la eliminación, en todo el sector, de la propiedad privada, salvo el supuesto –verdadero contrasentido- de la liberalización de la expropiación (...). Una vez expropiados todos los terrenos de una unidad de ejecución (...) se plantea la organización de la forma de gestión. Así como el sistema compensación es la forma por antonomasia de gestión privada y el sistema de cooperación es una forma de gestión mixta, el sistema de expropiación evoca necesariamente a una forma de gestión pública. Gestión pública no significa, sin embargo, gestión directa, sino que cualquier forma de gestión de los servicios y actividades de la Administración que puede ser adoptada para la urbanización y hasta para la edificación un sector”.

En consecuencia, el sistema de expropiación consiste en el desarrollo de toda una unidad de ejecución desde la iniciativa pública, a través de la apropiación coactiva de todos los terrenos y bienes afectados mediante el procedimiento de expropiación forzosa, de tal forma que la Administración, directamente, o a través de cualquier forma de gestión de servicios, ejecuta la urbanización y, en último extremo, edifica los solares.

En la expropiación, las valoraciones se establecerán según los criterios definidos en el TRLSRU (artículos 34 al 41), y habrá que estar al contenido del este mismo Texto en relación con la legitimación de las expropiaciones, funciones de la expropiación, pago del justiprecio mediante adjudicación de terrenos, aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta, ocupación e inscripción en el Registro de la Propiedad (artículos 42 al 46), y supuestos de reversión y de retasación (artículo 47).

-La expropiación como sistema de actuación alternativo a la inactividad privada en el desarrollo de unidades de ejecución no sólo está previsto en la LISTA (ya se ha comentado el contenido del artículo 104), ya que la LOUA regulaba el procedimiento general de sustitución del sistema de actuación por compensación, por el de expropiación, en el supuesto de incumplimiento de los deberes legales inherentes al sistema por parte de los interesados y obligados en su desarrollo. Esta iniciativa de sustitución podía verificarse de oficio o a instancia de persona interesada, de tal forma que los criterios para la elección del sistema sustituto del de compensación eran los siguientes:

-Cuando la declaración del incumplimiento fuera a iniciativa de parte interesada procedía el establecimiento del sistema de expropiación mediante gestión indirecta.

-Fuera cual fuera la forma de inicio de la declaración de incumpliendo, el sistema sería de expropiación mediante gestión directa cuando existiera urgente necesidad pública declarada por el municipio de incorporar los terrenos al patrimonio público del suelo o destinarlos a la construcción de viviendas en régimen de protección pública u otros usos de interés social.

-Bienes y derechos a los que se aplica. El apartado 2 del artículo 171 de la LS92 afirmaba que “cuando la ejecución del planeamiento se realice por el sistema expropiación, la delimitación de unidades de ejecución deberá ir acompañada de una relación de propietarios y de una descripción de los bienes o derechos afectados, redactado con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa”. En el mismo sentido que el artículo anterior, el artículo 199.1 del RGU afirma que “la ejecución del plan por el sistema expropiación en un polígono o unidad actuación (léase ahora unidad de ejecución) determinado requerirá que la Administración actuante, además de proceder a la delimitación de su ámbito territorial, formule, conforme a lo previsto en la legislación de expropiación forzosa, una relación de los propietarios existentes en dicho ámbito, con descripción de los bienes y derechos afectados”. Según el apartado 2 del artículo 160 de la LOUA “la delimitación de la unidad de ejecución, o de las zonas o áreas en los supuestos previstos en las letras B D y E, así como de la relación de titulares y descripción concreta e individualizada de los bienes y derechos objeto de expropiación en los restantes supuestos enumerados en el apartado 1 anterior (supuestos expropiatorios), determinan la declaración de la necesidad de ocupación y el inicio de los correspondientes expedientes expropiatorios”. Además, según el artículo 115 de la misma Ley “la delimitación de unidades de ejecución por el sistema de expropiación, cuando no se contenga ni resulte del instrumento de planeamiento, deberá ir acompañada de una relación de propietarios y una descripción de bienes y derechos, redactadas con arreglo a lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa”.

Este mismo esquema es el que sigue la LISTA, ya que, en su artículo 119.2, señala que “la delimitación de la unidad de ejecución (...), así como la relación de titulares y descripción concreta e individualizada de los bienes y derechos objeto de expropiación¹³³⁵(...) determinarán la declaración de la necesidad de ocupación y el inicio de los correspondientes expedientes expropiatorios”. Por lo que es evidente que los bienes y derechos afectados en un expediente expropiatorio contemplado como sistema de actuación, abarca a todos los incluidos dentro de la unidad de ejecución, que es el ámbito a expropiar.

-Procedimiento. El artículo 120 de la LISTA determina que “en todas las expropiaciones derivadas de

esta Ley, incluidas las realizadas en el contexto de los sistemas de actuación, la Administración actuante podrá optar por aplicar el procedimiento de tasación conjunta¹³³⁶ o la expropiación de forma individualizada¹³³⁷, ordinaria o urgente¹³³⁸, conforme a los procedimientos establecidos en la legislación en materia de expropiación forzosa”.

-Ejecución por concesión. La LISTA remite a una regulación reglamentaria el “régimen de gestión indirecta por concesión del sistema a iniciativa de un aspirante a agente urbanizador o de la propia Administración actuante”¹³³⁹.

Estas formas de gestión de la expropiación están admitidas en el RGU (en el Capítulo I del Título Primero). La LOUA las describió de forma genérica en la Sección Tercera del Capítulo I de su Título IV, concretándolas, a los efectos expropiatorios en el artículo 116, que estableció que la expropiación como sistema de actuación podía desarrollarse, a opción de la Administración, por gestión directa, en la que ésta efectuaría por sus propios medios la ejecución encomendando la realización material de las obras a contratista seleccionados por el procedimiento previsto en la legislación de contratos de las administraciones públicas; o por gestión indirecta, en la que concedía la actividad de ejecución a un concesionario (un “urbanizador”) mediante convocatoria del correspondiente concurso o a iniciativa presentada por “agente urbanizador”, de tal forma que el concesionario se convierte en beneficiario de la expropiación¹³⁴⁰. Era el artículo 117 de la LOUA desarrollaba el contenido del procedimiento para la gestión indirecta del sistema por concesión a iniciativa del agente urbanizador, y el 118 cuando era a iniciativa de la Administración.

6. Sistema de cooperación.

El segundo sistema de carácter público regulado tradicionalmente en nuestra legislación, es el de cooperación. Para la LISTA (artículo 106) en este sistema, los propietarios “en virtud de la ley”, “aporta la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita”, “soportan la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización y otorgan a la Administración actuante la disposición fiduciaria de estos”, y estos mismos propietarios “abonan los gastos de urbanización que les correspondan, bien satisfaciendo en metálico las cantidades que por tal concepto les sean giradas, bien aportando con carácter forzoso, mediante reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de los solares resultantes que les correspondan”. Por el contrario, la Administración “asume íntegramente la actividad de ejecución” optando “para su desarrollo entre la gestión directa o indirecta, en la que, en su caso, concede la actividad de ejecución mediante la convocatoria del correspondiente concurso”¹³⁴¹.

En resumen, en este sistema, la Administración actuante asume íntegramente la actividad de ejecución, bien a través de la gestión directa (encomendando, en todo caso, la ejecución de las obras a contratista a través de los procedimientos previstos en la legislación de contratos de las administraciones públicas), bien a través de gestión indirecta, mediante concesión de la actividad de ejecución sobre la base de la convocatoria del correspondiente concurso¹³⁴².

Con la fijación del sistema de cooperación, la Administración actuante debe regular el procedimiento a seguir por los propietarios para abordar los gastos de urbanización y gestión (en metálico o mediante aportación de aprovechamiento urbanístico en parcelas edificables)¹³⁴³. El sistema de cooperación implica la RP de la unidad de ejecución que se desarrolla.

6.1. Características.

El artículo 106.2 de la LISTA afirma que el sistema de cooperación “comporta su ejecución mediante la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución”, en la misma línea que señalo en su día el artículo 186.3 del RGU: “la aplicación del sistema de cooperación exige la reparcelación de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación, salvo que ésta sea innecesaria, de conformidad con lo previsto en el presente Reglamento”.

También permite la participación de los propietarios en la gestión del sistema (artículo 106.3) “integrándose en la asociación administrativa que con carácter consultivo, de auxilio y control meramente informativo pueda constituirse como entidad urbanística colaboradora”.

Además la Administración, que tiene la obligación de ejecutar o gestionar la ejecución de las obras de urbanización, debe de asegurar el cobro de las mismas a los propietarios, teniendo en cuenta que los “gastos de gestión del sistema (...) no podrán exceder del diez por ciento del total de los gastos de urbanización” (artículo 107.3 de la LISTA).

-Actuación de los propietarios. Los propietarios pueden participar en la ejecución de la unidad de actuación constituyendo y/o integrándose en una “asociación administrativa de cooperación”. El artículo 191 del RGU afirma que “en el sistema de cooperación, los propietarios de las fincas de un polígono o unidad de actuación (unidad de ejecución) podrán constituir asociaciones administrativas con la finalidad de colaborar en la ejecución de las obras de urbanización”, y que estas asociaciones “se formarán por iniciativa de los propietarios o de la Administración actuante”.

-Actuación de la Administración. La LISTA, en su artículo 106.b, determina que la “Administración actuante asume íntegramente la actividad de ejecución, pudiendo optar para su desarrollo entre la gestión directa o indirecta, en la que, en su caso, concede la actividad de ejecución mediante la convocatoria del correspondiente concurso”, de tal forma que “regulará el procedimiento al que habrán de ajustarse las personas propietarias para abonar los gastos de urbanización que les correspondan, bien en metálico, bien en especie, mediante la aportación de la parte del aprovechamiento lucrativo, edificabilidad o solares resultantes de la actuación que correspondan¹³⁴⁴. Reglamentariamente se establecerán las bases o criterios mínimos” (artículo 107.1).

La Administración debe entender que si un propietario no opta por alguna de las modalidades de pago posibles, procede “su abono en especie” y queda vinculado al régimen de aportación forzosa a través de la RP¹³⁴⁵. Según el apartado 4 del artículo 107 de la LISTA, la Administración (con las excepciones que se determinen reglamentariamente) puede:

·“Exigir a las personas propietarias, incluso por la vía de apremio, el pago anticipado de los gastos de urbanización previstos para los seis meses siguientes”.

·“Convenir con las personas propietarias un aplazamiento del pago de los gastos de urbanización, cuando las circunstancias así lo aconsejen y en las condiciones que se determinen, de acuerdo, en su caso, con el agente urbanizador o entidad que asuma la gestión indirecta de la actuación”.

-RP de los terrenos. Como señala el artículo 106.2 de la LISTA, la aplicación del sistema de cooperación “comporta la reparcelación de los terrenos”.

-Posibilitar la colaboración de los propietarios a través de asociaciones administrativas. Ya se ha señalado que los propietarios pueden participar en la gestión del sistema integrándose en una asociación administrativa. El RGU considera a estas asociaciones como entidades urbanísticas colaboradoras¹³⁴⁶.

6.2. Pago de cuotas de urbanización.

El artículo 107.1 de la Ley afirma que, la “Administración actuante regulará el procedimiento al que habrán de ajustarse las personas propietarias para abonar los gastos de urbanización”, teniendo en cuenta que los gastos de gestión del sistema no pueden superar el diez por ciento del total de gastos de urbanización¹³⁴⁷.

Los gastos de urbanización se fijan estableciendo cuotas de urbanización¹³⁴⁸. Según el apartado 1 del artículo 188 del RGU “los costes de urbanización se distribuirán entre los propietarios en proporción al valor de las fincas que les sean adjudicadas en la reparcelación”. La distribución de estos costes, repartidos de forma proporcional, es lo que constituye las cuotas de urbanización.

Como ha señalado Gallego López¹³⁴⁹ “la forma en que los propietarios de los terrenos satisfarán las citadas cargas va a ser mediante el abono de las denominadas ‘cuotas de urbanización’ término que no se encuentra definido en la normativa urbanística”. Para Lliset Borrell¹³⁵⁰, estas cuotas son las que “en metálico o en terrenos edificables, han de abonar los propietarios –anticipadamente o no- para sufragar los costes de urbanización (...) en proporción a la superficie de las parcelas respectivas en el momento de la aprobación de la delimitación del polígono (ahora unidad de ejecución) –si se tratare de suelo urbanizable- o en proporción al valor de las mismas –si se tratase de suelo urbano-”.

Resulta evidente que la fijación de las cuotas de urbanización puede tener dos momentos y dos formas de determinación en un proceso de ejecución, reflejados en la cuenta de liquidación de la RP. Un primero momento, marcado por el AS al que tiene derecho el propietario en función de las parcelas o fincas originales y los gastos realizados hasta el momento de tramitar la reparcelación. Y un segundo momento, que puede implicar la corrección de la cuota, definido a partir de la aprobación de la RP y los gastos realizados desde ese punto, que se relaciona con el valor o el aprovechamiento asignado a la parcelas adjudicadas, que no tiene que coincidir con el referido a las parcelas o fincas origen, ya que, por diversos motivos, puede haber diferencias en la adjudicación el relación con las aportaciones.

Vázquez Oteo¹³⁵¹ ha señalado que “atendiendo al objeto de estudio es importante la naturaleza de las cuotas de urbanización¹³⁵² (...). Las cuotas de urbanización tienen carácter público y responden del cumplimiento de una actividad pública y de interés general: la ejecución del planeamiento urbanístico y el cumplimiento de sufragar gastos de urbanización. En consecuencia no cabe atribuirles naturaleza civil, pese a la posibilidad que veremos existe de reclamar el abono de las vencidas e impagadas ante la jurisdicción civil”. Como sigue señalando este autor, “las cuotas de urbanización no tienen el carácter de tributos, sino de ingresos de derecho público de naturaleza parafiscal, así se ha pronunciado de forma reiterada la jurisprudencia¹³⁵³ (...). La consideración de las cuotas de urbanización como prestación de carácter público no tributaria atribuye a los Ayuntamientos, como Administración urbanística actuante, la posibilidad de emplear las prerrogativas tributarias establecidas en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y del Reglamento General de Recaudación aprobado mediante RD 939/2005, de 29 de julio, entre las que se encuentra su cobro por el procedimiento de apremio”. Por tanto, como afirma Vázquez Oteo, “hay que reseñar que la naturaleza jurídica de la cuota de urbanización permite su reclamación por vía de apremio¹³⁵⁴, sin olvidar que existen otros caminos para su cobro permitidos por la legislación urbanística, como es la expropiación de los terrenos por incumplimiento de su propietario de las obligaciones inherentes a la ejecución del planeamiento, así como la legitimación de acudir a la jurisdicción civil”.

El artículo 65 del RGU señala las posibles opciones para hacer efectiva la obligación asumir las cuotas de urbanización por parte de titulares implicados en una acción de ejecución urbanística: “el incumplimiento por los propietarios de suelo de las obligaciones y cargas que se fijan en este reglamento dará lugar: a) A la exacción de las cuotas de urbanización por la vía de apremio¹³⁵⁵; b) A la expropiación por la Administración de los terrenos afectados al cumplimiento de las cargas, siendo beneficiarios de la expropiación la propia Administración o la Junta de Compensación, según los casos”. En la misma línea, el artículo 127.4 del RGU, en referencia a los efectos económicos de la aprobación de la RP, señala que “a todos los efectos se entenderá que los saldos de reparcelación son deudas líquidas y exigibles que median entre cada uno de los interesados y la Administración actuante. En caso de impago procederá la vía de apremio”.

Oviedo Creo ha resumido el concepto y alcance de las cuotas de urbanización de la siguiente forma: “los costes de urbanización se recaudan a través de las cuotas de urbanización, una figura que se califica como una prestación patrimonial de carácter público, ya que se impone al propietario del suelo por la administración derivada de la ejecución del planeamiento mediante la transformación de terrenos en solares. El giro de las cuotas, en el sistema de cooperación, se encuentra a medio camino entre una factura y una liquidación. Ya que por una parte debe indicar número de factura, llevar el importe base y el IVA desglosado y por otra los plazos previstos en la LGT si se trata de la definitiva o el plazo previsto por las legislaciones urbanísticas de cada CC.AA., en su defecto el de un

mes del RGU, si son provisionales. Esto es así porque en cooperación la Administración actuante, esto es el Ayuntamiento, es un empresario o profesional a efectos del IVA al efectuar la urbanización de terrenos.

Por último destacar que las cuotas de urbanización están doblemente garantizadas, primero con la afección registral de la finca al pago de la cuota y segundo con la posibilidad de acudir al procedimiento de apremio en caso de impago”.

6.3. Disposición de bienes y derechos.

El artículo 108 de la Ley señala las habilitaciones que permite la aprobación del RP en el sistema de cooperación:

-Ocupación inmediata de todos o parte de los bienes incluidos en el ámbito de actuación. Y esto con el “correlativo derecho de disposición de estos con carácter fiduciario, bien de oficio o a propuesta del agente urbanizador o entidad que asuma la gestión indirecta de la actuación y a su favor”.

-La inscripción en el Registro de la Propiedad del suelo de cesión obligatoria y gratuita a favor de la Administración actuante, “en los términos previstos en la legislación general¹³⁵⁶ y de conformidad con lo que establezca el proyecto de reparcelación¹³⁵⁷”.

-”La enajenación, o autorización al agente urbanizador o entidad que asuma la gestión indirecta de la actuación para la enajenación, de suelo edificable reservado para sufragar los gastos de urbanización de la actuación hasta su liquidación definitiva¹³⁵⁸”.

6.4. Liquidación de la actuación.

La LISTA no concreta la forma de liquidar el sistema de cooperación, al contrario que la LOUA que determinaba una regulación más específica para abordar la conclusión del sistema¹³⁵⁹.

Oviedo Creo ha señalado que “la liquidación es un acto administrativo que determina y concreta una obligación económica, como sabemos las liquidaciones son de dos tipos, provisionales y definitivas”. Para esta autora “las liquidaciones provisionales, se caracterizan porque se pueden rectificar mediante otra liquidación, por la aparición de nuevos elementos. El plazo en el que la administración puede realizarlo tiene un límite temporal: el de la prescripción. Por su parte las definitivas no admiten nueva rectificación mediante nueva liquidación”.

El artículo 128.3 del RGU prevé que la cuenta de liquidación definitiva “tendrá exclusivamente efectos económicos y no podrá afectar a la titularidad real sobre los terrenos”, de tal forma que en el sistema de cooperación “la liquidación definitiva se redactará por la Administración actuante y será notificada, publicada, tramitada y aprobada en la misma forma que el proyecto de reparcelación” (artículo 129 del RGU).

CAPÍTULO DECIMOTERCERO

Ejecución urbanística. Actuaciones asistemáticas

1. Concepto.

Las actuaciones de ejecución urbanística asistemáticas son aquellas que se desarrollan al margen de la ejecución global o integral del planeamiento en un ámbito espacial delimitado al efecto. Frente a la ejecución sistemática, desplegada en el ámbito denominado unidad de ejecución y mediante los distintos sistemas de actuación, las actuaciones asistemáticas se dan en ámbitos espaciales de reducidas dimensiones, localizados en el suelo urbano excluido de unidades de ejecución, donde no es posible actuar sistemáticamente ni siquiera a través del recurso de la delimitación de posibles unidades de ejecución discontinuas; y también, según las previsiones del planeamiento urbanístico, en suelo rústico. Bajo diferentes denominaciones según la legislación urbanística autonómica, su filosofía es la misma, edificar y, en su caso, urbanizar simultáneamente una sola parcela urbana concreta, para que ésta alcance la condición de solar conectándola con las líneas de infraestructuras y servicios determinados por el planeamiento y, en una gran número de situaciones, la obtención de suelo para dotaciones y servicios públicos.

Fue la LS92 la que introdujo la denominación de actuaciones “asistemáticas” cuando en su artículo 143 afirmaba que, “la ejecución del planeamiento urbanístico se realizará mediante las unidades de ejecución que se delimiten dentro de cada área de reparto, salvo en los supuestos de actuaciones asistemáticas en suelo urbano y cuando se trate de ejecutar directamente los sistemas generales o alguno de sus elementos”.

La ejecución asistemática se regulaba en la LOUA dentro del Capítulo III, del Título IV dedicado a “la ejecución de las dotaciones”, Sección Primera del Capítulo IV dedicado a otras formas de gestión, concretamente a la “ejecución mediante obras públicas ordinarias”, en el Título V dedicado a “la expropiación forzosa por razón de urbanismo”, y en los artículos 62, 63, 64 y 65 incluidos dentro de la Sección Quinta del Capítulo II del Título II, dedicada a las áreas de reparto y aprovechamiento, que se refieren a las TAU en sus distintas modalidades¹³⁶⁰.

Mediante la ejecución asistemática se pueden alcanzar, de forma separada, los objetivos obtenidos de forma integral a través de la ejecución sistemática. Por tanto, al margen de la ejecución en ámbitos de carácter integral (como ya se ha comentado, de las unidades de ejecución), es posible la equidistribución del aprovechamiento urbanístico, permitiendo materializar el AS de un titular de forma individual, ajustando el mismo al AO ordenado por el Plan; pero también es posible obtener suelo para materializar dotaciones y servicios urbanos al margen de esos ámbitos integrales (sobre parcelas o suelo aislados); y es posible la ejecución de las obras de urbanización necesarias para que las parcelas se conviertan en solares edificables fuera de la ejecución mediante PU.

El artículo 109.1 de la LISTA prevé que la “ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística se realizará mediante la modalidad asistemática cuando no proceda la delimitación de unidades de ejecución pero se requiera actividad de gestión con carácter previo a la realización material de las actuaciones”, de tal forma que esta modalidad es de aplicación tanto a las actuaciones de transformación urbanística como a las actuaciones urbanísticas¹³⁶¹.

El artículo 139.1 de la LOUA (que tenía como título genérico el de “formas de obtención del suelo y de ejecución”), establecía que “el suelo destinado a dotaciones se obtiene:

- a) Cuando estén incluidas o adscritas a sectores o unidades de ejecución, mediante cesión obligatoria y gratuita y por los procedimientos previstos para el desarrollo de la actividad de ejecución (es decir a través de la actividad que se ha denominado como sistemática), así como por expropiación u ocupación directa.

b) En los restantes supuestos, mediante transferencias de aprovechamiento en virtud del correspondiente acuerdo de cesión, venta o distribución cuando así esté previsto en el instrumento de planeamiento y, en su defecto, mediante expropiación u ocupación directa”.

El mismo artículo 139, en su apartado 2, y en relación con las obras de urbanización, señalaba que “las obras de urbanización correspondientes a las dotaciones se realizarán, conforme a las determinaciones sustantivas, temporales y de gestión del instrumento de planeamiento:

- a) conjuntamente con las restantes obras de urbanización y en el seno del sistema de actuación establecido, en el supuesto previsto en la letra a del apartado anterior (es decir a través del desarrollo del correspondiente sistema de actuación a través del “Proyecto de Urbanización”).
- b) Como obras públicas ordinarias, en los restantes casos”.

En el artículo transcrito quedaban pues, explicitadas y sintetizadas, las formas de obtención de suelo y ejecución de obras sobre dotaciones, separando las formas de carácter sistemático (mediante el desarrollo de unidades de ejecución en el seno de un sistema de actuación de los ya comentados), de la ejecución asistemática, que se articulaba en un esquema similar al vigente hasta la promulgación de LOUA:

-Equidistribución de beneficios (hasta alcanzar el AS) mediante TAU¹³⁶².

-Obtención de suelo dotacional (servicios, espacios libres, viario, etc.) mediante expropiación, ocupación directa o TAU.

-Obras de urbanización, mediante POO, o en su caso, vinculadas a la ejecución de obras de edificación que hacen necesaria las obras de urbanización para que la parcela alcance la condición de solar, autorizadas mediante licencia¹³⁶³.

La LISTA no concreta de forma taxativa cuales son los instrumentos de ejecución asistemática, aunque los enumera en su articulado¹³⁶⁴. No obstante señala la delimitación del ámbito de estas actuaciones y sus consecuencias, la forma de contribuir por parte de los particulares a su ejecución, el concepto de proyecto de distribución de cargas de urbanización y la liquidación de la actuación. En cualquier caso de la Ley perfila las formas de obtención de dotaciones públicas al margen de las actuaciones de transformación urbanística.

❖ *Cuadro/Gráfico 36. Organización de la ejecución asistemática en la LISTA en la página 588.*

1.1. Delimitación de ámbitos de actuaciones asistemáticas.

El artículo 109 define el concepto de ejecución asistemática según la LISTA en sentido negativo, ya que es toda ejecución de la ordenación urbanística cuando “no proceda la delimitación de unidades de ejecución”. Y esta modalidad de ejecución es posible en operaciones de transformación urbanística como en el resto de actuaciones previstas por la planificación.

Este tipo de ejecución requiere la delimitación de un ámbito, que puede estar contenido en los instrumentos de ordenación, pero que también se puede establecer mediante el procedimiento fijado por la Ley para la delimitación de unidades de ejecución¹³⁶⁵. Si la actuación requiere obras de urbanización que deben costear los particulares, el ámbito de actuación se “sujetará al pago de cuotas de urbanización para la asunción por las personas propietarias del coste de las infraestructuras y los servicios previstos” y, en cualquier caso, opera “como referencia para la fijación de la base imponible

de las contribuciones especiales, de acuerdo con la legislación reguladora de las Haciendas Locales¹³⁶⁶, aplicándose como módulos de reparto, conjuntamente, la superficie de las fincas o parcelas y su valor catastral a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles”.

En el caso de ejecución asistemática para la ejecución de actuaciones de transformación el ámbito de la actuación coincidirá con la “parcela o parcelas definidas en el instrumento de ordenación urbanística que establezca la nueva ordenación y, en su caso, con los suelos de sistemas locales y generales y los que soporten la urbanización sometida a mejora”¹³⁶⁷.

Para el caso de actuaciones urbanísticas que tengan como objeto “mejorar o completar la urbanización o la obtención directa de sistemas generales o locales, el ámbito de la actuación asistemática se limitará a los suelos que soporten la urbanización sometida a mejora y las parcelas beneficiadas de la misma o a los suelos que hayan de destinarse a tales sistemas, respectivamente”. Aquí parece evidente que la delimitación juega como base para fijar el reparto de los costos de urbanización como se ha señalado. Ahora bien, la obtención del suelo para sistemas requiere de la aplicación de las previsiones contempladas en la propia Ley¹³⁶⁸.

1.2. Actuaciones para mejorar y completar la urbanización.

La Ley señala como operar en el caso de actuaciones para la mejora o terminación de la urbanización en suelo urbano, que no sean objeto de actuaciones de transformación (artículo 110), ya que se ejecutaran según lo señalado para la materialización de obras de urbanización, si bien, cuando las obras se realicen en régimen de gestión privada se podrá constituir una Entidad de Urbanización (artículo 111¹³⁶⁹) redactando, tramitando y, en su caso, liquidando un Proyecto de distribución de cargas de urbanización (artículos 112 y 113¹³⁷⁰), y cediendo las dotaciones previstas por los mecanismos de cesión, venta o distribución de aprovechamientos, TAU, reserva de aprovechamiento¹³⁷¹, o mediante la constitución de un complejo inmobiliario de carácter urbanístico¹³⁷² (artículo 115.1.b de la LISTA).

1.3. Obras de urbanización al margen de unidades de ejecución.

Conviene incidir en que la legislación urbanística ha posibilitado la ejecución de obras de urbanización fuera de los ámbitos de unidades de ejecución y sin la cobertura de un PU, para desarrollar obras no integrales con el fin de completar obras existentes o para la urbanización de sistemas obtenidos al margen actuaciones de carácter sistemático. En este sentido se pronuncia la LISTA en su artículo 115.4: “cuando no sea precisa la obtención del suelo y su ejecución material no esté incluida o adscrita a ámbitos de actuación o unidades de ejecución ni se prevea su ejecución mediante modalidad asistemática, los sistemas generales y locales se ejecutarán como obras ordinarias, en cuyo caso el Ayuntamiento podrá imponer a los beneficiarios de las mismas, identificados en el ámbito delimitado a tal efecto, las correspondientes cuotas de urbanización”¹³⁷³.

Estas obras no integrales, aisladas, pueden ser asumidas desde la acción de la Administración, a través de POO¹³⁷⁴. Pero cuando se hace referencia a la acción privada, estas obras deben de ser objeto de licencia urbanística con la cobertura del proyecto de obras necesarias¹³⁷⁵.

El artículo 67.3 del RPU señala que “con independencia de los proyectos de urbanización, podrán redactarse y aprobarse, conforme a la normativa del ente interesado, proyectos de obras ordinarias que no tengan por objeto desarrollar integralmente el conjunto de determinaciones de un Plan de ordenación”.

2. Obtención y ejecución de terrenos dotacionales.

La LISTA dedica los artículos 115 al 117 (Capítulo IV del Título V) a regular como se deben de obtener las dotaciones y servicios de carácter público previstos por el planeamiento. El artículo 115 de la Ley prevé que estas dotaciones se pueden obtener:

-Como cesión obligatoria y gratuita, cuando están adscritos a una unidad de ejecución, en desarrollo del correspondiente sistema de actuación. Pero también pueden adquirirse, al margen del sistema, normalmente por la necesidad de anticipar su obtención, por el procedimiento de expropiación u ocupación directa cuando exista una necesidad urgente de adquisición.

-En el caso de no adscripción a una unidad de ejecución:

·Mediante “cesión, venta o distribución de aprovechamientos, transferencias de aprovechamiento”¹³⁷⁶.

·”Mediante la constitución de un complejo inmobiliario de carácter urbanístico”¹³⁷⁷.

·Mediante reserva de aprovechamiento¹³⁷⁸.

·Mediante expropiación.

·Mediante ocupación directa.

Este mismo artículo 115 de la Ley hace la advertencia de que “reglamentariamente se determinará el régimen de obtención de terrenos destinados a sistemas generales y locales cuando la imposibilidad física de materializar la cesión de suelo conlleve otras formas de cumplimiento de dicho (...), incluida la sustitución, de manera motivada, total o parcialmente, por su equivalente en metálico”¹³⁷⁹.

Con este artículo se relacionan, además de las formas de obtención de dotaciones a través de mecanismo sistemáticos, las formas de ejecución que se han dado en llamar, tradicionalmente, asistemáticas, y que se concretan en los instrumentos de TAU, la expropiación y la ocupación directa. En resumen, y con motivo de la obtención de dotaciones, se puede concluir que cuando la ejecución urbanística no se realiza de forma integral, que permite la justa distribución de esta carga entre los interesados en un ámbito determinado; se está ante formas de ejecución asistemática. En resumen, como se ha señalado, las formas de ejecución asistemática se refieren tanto a la equidistribución de aprovechamiento urbanístico¹³⁸⁰, como a la obtención directa, por parte de la Administración, de terrenos dotacionales de carácter general o local¹³⁸¹, y en el caso de urbanización la ejecución de obras¹³⁸².

❖ *Cuadro/Gráfico 37. Formas de obtención de dotaciones según la LISTA en la página 589.*

2.1. Expropiación.

Tal y como se contempla en el artículo 119.1.b de la LISTA, el “destino de los terrenos, por su calificación urbanística, a sistemas generales y locales y, en general, al dominio público de uso o servicio públicos, siempre que deban ser adquiridos forzosamente por la Administración actuante, bien por no ser objeto del deber legal de cesión obligatoria y gratuita, bien por existir necesidad urgente de an-

ticipar su adquisición”, constituye un supuesto claro de expropiación. En este supuesto se incluyen “los terrenos colindantes afectados en la medida que sean necesarios para implantar” las dotaciones y servicios. Además “en el supuesto de sistemas generales y locales, incluidos o adscritos a ámbitos de actuación o unidades de ejecución, la Administración expropiante que anticipe su adquisición por necesidad urgente se incorporará a la comunidad de referencia para la distribución de beneficios y cargas que corresponda y por la superficie expropiada”.

Las formas de ejecución asistemática para la obtención de dotaciones y servicios implican obligaciones onerosas para la Administración en caso de no actuar en los plazos señalados en el planeamiento urbanístico. El artículo 116 de la LISTA (como antes hacía el 140 de la LOUA), determina que la “expropiación u ocupación directa de los terrenos destinados a sistemas generales y locales no incluidos ni adscritos a un ámbito de actuación o unidad de ejecución deberá tener lugar dentro de los cuatro años siguientes a la aprobación del instrumento de ordenación urbanística que legitime la actividad de ejecución”, de tal forma que, vencido ese plazo, “el procedimiento de expropiación forzosa se entenderá incoado por ministerio de Ley”, si “efectuado requerimiento a tal fin por la persona propietaria afectada o sus causahabientes, transcurren seis meses desde dicho requerimiento sin que la incoación se produzca”. Desde este momento “incoado el procedimiento, la persona propietaria interesada podrá formular hoja de aprecio. Transcurridos dos meses sin notificación de resolución alguna, se dirigirá a la Comisión Provincial de Valoraciones a los efectos de la fijación definitiva del justiprecio”¹³⁸³.

La expropiación se hará constar en el Registro de la Propiedad (artículo 116.3 de la LISTA)¹³⁸⁴.

2.2. Ocupación directa.

La ocupación directa implica la obtención de suelo para dotaciones y servicios a través de su ocupación por parte de la Administración actuante, reconociendo los derechos urbanísticos de su titular, que podrán ser materializados, en un futuro, en ámbitos donde sea posible (generalmente unidades de ejecución con excesos de aprovechamiento en relación con el AS que corresponda a sus propietarios)¹³⁸⁵.

a. Concepto.

El artículo 117.1 de la LISTA señala que los terrenos destinados a “sistemas generales y locales podrán obtenerse mediante su ocupación directa a cambio del reconocimiento a su titular del derecho a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento urbanístico objetivo”, teniendo en cuenta que la ocupación temporal no puede superar los cuatro años, ya que si esto ocurre se podrá operar en los términos previstos para la expropiación¹³⁸⁶.

Este procedimiento “requerirá el acuerdo con la persona propietaria¹³⁸⁷ afectada y la determinación del aprovechamiento urbanístico que le corresponda, así como de la unidad de ejecución en la que aquel deba hacerse efectivo, siendo preceptiva su notificación personal a los propietarios con un mes de antelación”, si bien “cuando los terrenos destinados a sistemas generales y locales estén incluidos en una actuación sistemática sobre suelo urbano no será preciso el consentimiento de la persona propietaria¹³⁸⁸, siempre que el aprovechamiento urbanístico que le corresponda se localice en la misma unidad de ejecución”.

b. Procedimiento.

La LISTA, al igual que la LOUA, no fija un procedimiento para desarrollar la ocupación directa de unos terrenos, por tanto es necesario acudir a la regulación contenida en los artículos 52, 53 y 54 del RGU¹³⁸⁹.

La ocupación se hará “constar en el Registro de la Propiedad en los términos de la legislación de expropiación forzosa y de la legislación hipotecaria”. En este sentido el aprovechamiento urbanístico expectante del que es titular el propietario dueño de los terrenos dotacionales ocupados tiene acceso al Registro de la Propiedad (hasta su conversión en una parcela física adjudicada en la unidad de ejecución), según lo previsto en el artículo 42.4, 5, 6 y 7 del RD1093/1997.

c. Plazo de ocupación.

Según la LISTA las personas propietarias cuyos terrenos sean objeto de ocupación directa “tendrán derecho, en los términos de la legislación en materia de expropiación forzosa, a la indemnización que proceda por el tiempo que medie entre el levantamiento del acta de ocupación y la aprobación del instrumento de equidistribución de beneficios y cargas de la unidad de ejecución en la que deban hacer efectivos sus derechos”; además el tiempo de la ocupación temporal “no podrá exceder de cuatro años ni, (...) exceder del plazo establecido para la finalización de la urbanización por los instrumentos de ordenación. Transcurrido este plazo, será de aplicación lo dispuesto” en la Ley referente a la expropiación por ministerio de Ley “sustituyendo la Administración actuante a la persona propietaria expropiada en los derechos y deberes que le correspondan en la correspondiente unidad de ejecución”.

2.3. Venta, distribución, reservas de aprovechamiento y complejo inmobiliario.

La LISTA menciona estos mecanismos de ejecución asistemática para la alteración jurídica de la propiedad del suelo, con el objetivo de la obtención en operaciones de transformación y actuación urbanística de suelo para dotaciones y servicios de carácter público. En apartados anteriores se ha concretado el alcance de todos estos mecanismos que han tenido y tienen su regulación en la legislación básica y en la urbanística, a expensas de un desarrollo reglamento de la Ley¹³⁹⁰.

3. Áreas de gestión integradas.

La Ley señala que estas áreas “son ámbitos en los que las características, objetivos o complejidad de las actuaciones a llevar a cabo precisan la colaboración, coordinación y cooperación de diversas Administraciones Públicas con incidencia en los objetivos perseguidos” (artículo 118). Pueden delimitarse por el POU¹³⁹¹ o bien por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución¹³⁹². No obstante si el objetivo del área de gestión es el de “regenerar ámbitos urbanos degradados en su situación física, social, ambiental o económica, será necesaria la redacción de un Plan Especial de Regeneración Urbana Integral¹³⁹³”. Su delimitación “comportará la coordinación e integración de las acciones de la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos, así como, en su caso, las restantes Administraciones Públicas con incidencia en los objetivos perseguidos con dichas áreas¹³⁹⁴, y en cualquier caso reglamentariamente se determinarán los supuestos en los que proceda, los efectos que produce, las posibles formas de actuación y la exigencia de organización consorcial en su caso.

No concreta la Ley objetivos específicos que justifiquen la necesidad de su delimitación. En todo caso se refiere a la “complejidad de gestión de esos objetivos”¹³⁹⁵.

CAPÍTULO DECIMOCUARTO

Ejecución urbanística. Expropiación
forzosa por motivos de urbanismo.

1. Expropiación forzosa por motivos urbanísticos. Supuestos.

Ya se abordó el concepto de expropiación forzosa, sus limitaciones constitucionales y las condiciones generales de aplicación según la legislación básica. Como se señaló el TRLSRU prevé, en su artículo 42.1, que “la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en la Ley de Expropiación Forzosa”. Pues bien, según el artículo 119 de la LISTA, por razón de urbanismo la expropiación procederá en una serie de supuestos¹³⁹⁶. Uno de los supuestos ya se ha analizado y consiste en la “determinación de este sistema para la unidad de ejecución correspondiente”¹³⁹⁷. El resto de los supuestos son los siguientes (además de “otros previstos por la legislación general aplicable”).

1.1. Obtención de dotaciones.

La LISTA señala que pueden ser objeto de expropiación por motivos urbanísticos los terrenos que por su “calificación urbanística, a sistemas generales y locales y, en general, al dominio público de uso o servicio públicos, siempre que deban ser adquiridos forzosamente por la Administración actuante”, ya sea bien por “no ser objeto del deber legal de cesión obligatoria y gratuita, bien por existir necesidad urgente de anticipar su adquisición”. La posible expropiación en estos supuestos incluye la “imposición de servidumbres u ocupación temporal”, y si es necesario “se considerarán incluidos los terrenos colindantes afectados”, exigidos “para implantar los sistemas generales y locales previstos en el instrumento urbanístico o que resulten especialmente beneficiados por tales obras o servicios y se delimiten a tal fin”.

Esta redacción abarca las posibilidades contenidas, en su día, en el artículo 160.1.B de la LOUA, y contempla dos situaciones, para los terrenos calificados como dotaciones en general:

-Que no sean objeto de cesión obligatoria y gratuita, y por lo tanto, no que estén incluido o adscrito a un ámbito de equidistribución (básicamente unidad de ejecución), y que la cobertura de declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación se encuentre en la misma aprobación de la ordenación urbanística que determina esta calificación, a tenor del contenido del artículo 84.2.e de la LISTA (“efectos de la entrada en vigor” de los instrumentos de planeamiento). En este supuesto hay que tener en cuenta la precisión que contiene el artículo 116.1 de la LISTA, en el sentido de que la expropiación “deberá tener lugar dentro de los cuatro años siguientes a la aprobación del instrumento de planeamiento que legitime la actividad de ejecución”, de tal forma que, transcurrido ese plazo “procedimiento de expropiación forzosa se entenderá incoado por ministerio de la ley”.

-La obtención anticipada de estas dotaciones, aunque esté prevista su cesión obligatoria y gratuita. Esta posibilidad implica una “necesidad urgente de anticipar su adquisición” que, en cualquier caso, habrá que justificar en función de la programación establecida para el desarrollo del ámbito al que se adscriba la dotación y las necesidades de implantación de la misma. El artículo 116.2 de la LISTA prevé que, en caso de procederse a este supuesto de expropiación, la “Administración expropiante que anticipe su adquisición por necesidad urgente se incorporará a la comunidad de referencia para la distribución de beneficios y cargas que corresponda y por la superficie expropiada”¹³⁹⁸.

La expropiación abarcará los terrenos colindantes precisos, y los terrenos que se beneficien por tales obras y servicios que, lógicamente, se incorporan al conjunto de la dotación y a la delimitación establecida.

1.2. Adquisición de bienes para la formación o ampliación de patrimonios públicos de suelo.

La LISTA señala como un supuesto expropiatorio esta posibilidad, y esto en la misma línea que la LOUA (artículo 160.1.C).

La posibilidad de expropiar bienes para PPS no puede situarse en la indefinición del Texto de la Ley contenida en el apartado c del artículo 119.1. Debe de tener una cobertura previa que justifique la necesidad de ocupación de esos terrenos desde una previsión en la legislación y, por remisión, desde la ordenación territorial o urbanística o desde su articulación con posterioridad, a través de mecanismos de ejecución¹³⁹⁹. Pues bien, la única posibilidad concretada en la LISTA para justificar, de forma directa, la expropiación de bienes para su incorporación al PPS, es la delimitación de áreas de reserva para tal fin (artículo 130). El artículo 130.4.a de la LISTA establece que la delimitación de áreas de reserva de terrenos para incorporarlos al PPS, ya sea desde los instrumentos de ordenación, o a través del “procedimiento para la propuesta de delimitación de las actuaciones de transformación urbanística” (artículo 25 de la LISTA), implica la “declaración de la utilidad pública a efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable por una sola vez por otros dos, debiendo iniciarse el expediente expropiatorio en el curso del referido plazo”.

Conviene señalar, además, que según el Texto comentado de la Ley Andaluza, la delimitación de un área de reserva en “suelo urbano, o en suelo rústico sujetos a actuación de transformación urbanística, implicará, además, (...), la sustitución o fijación del sistema de actuación previsto para la ejecución de la unidad de ejecución por expropiación” (artículo 130.4.a de la LISTA).

1.3. Incumplimiento de la función social de la propiedad.

En línea con el contenido del TRLSRU¹⁴⁰⁰, la Ley abarca en este supuesto expropiatorio tres posibilidades:

-“Inobservancia de los plazos fijados para el inicio de la tramitación o aprobación del instrumento de ordenación urbanística¹⁴⁰¹ o para la ejecución total de este o de alguna de las fases en que aquella haya quedado dividida”. En este último caso (en la ejecución) se estaría ante el incumplimiento de la programación contenida en el instrumentos de ordenación, que habilita para la sustitución de un sistema de ejecución privado por sistema de ejecución público (normalmente la ejecución del sistema de actuación por expropiación) (artículo 104 de la LISTA).

-“Transcurso del plazo previsto en el instrumento urbanístico para el inicio o la terminación de las viviendas protegidas que hayan sido reservadas en el correspondiente ámbito¹⁴⁰². Se puede incluir en el supuesto general de incumplimiento del deber de edificar, cuya reacción está prevista en el artículo 136 de la LISTA. Ahora bien, parece que la Ley trata de darle un contenido especial a este caso por su inminente interés general, de tal forma que lo excluye de la previa declaración de ejecución por sustitución (que obliga a su inclusión en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas –RMSER- y a la apertura de un plazo de un año para el comienzo de las obras), y lo sitúa, directamente, como supuesto expropiatorio, que habrá de justificarse en el inicio del correspondiente expediente, en el que se podrá discutir la utilidad pública y necesidad de ocupación que argumenta la expropiación.

-“Inobservancia de los deberes legalmente exigibles de conservación y rehabilitación de los inmuebles”, en los términos previstos en el artículo 144 de la LISTA, ya que el incumplimiento injustificado

de la orden de ejecución que exigen las obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios y construcciones deteriorados, en condiciones deficientes para su uso legítimo, o cuando se pretenda la restitución a su estado originario, habilita a la “Administración actuante para la colocación de la construcción o edificación correspondiente en situación de venta forzosa¹⁴⁰³ para su ejecución por sustitución” sin necesidad de su inclusión en el RMSER. En el caso de la ruina urbanística, la opción que ofrece la LISTA (artículo 146), una vez concluido el plazo del año desde su inscripción en el RMSER, es la aplicación de las previsiones señaladas para el incumplimiento del deber de edificar (artículo 136), esto es la situación de ejecución por sustitución que “habilitará al Ayuntamiento, salvo que acuerde la expropiación o la ejecución subsidiaria, para convocar y resolver (...), un concurso para la venta forzosa para la sustitución de la persona propietaria incumplidora”.

1.4. Situación legal de fuera de ordenación (FO).

Habilita para la expropiación el “encontrarse la edificación preexistente, o parte de ella, en la situación legal de fuera de ordenación y se prevea expresamente en el instrumento urbanístico su adaptación a la ordenación urbanística por resultar manifiestamente incompatible e inadecuada”. Se estaría ante un supuesto de edificación (instalación o construcción) “totalmente incompatible con la nueva ordenación” según descripción del artículo 84.3.a.1º de la LISTA y, por supuesto, esta incompatibilidad manifiesta exige que el planeamiento concrete el plazo de su expropiación ya que en caso contrario “podrán autorizarse los cambios de uso que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y las obras de reforma, incluidas las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado, cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición, según proceda, en un plazo de cinco años, a partir de la fecha en que se pretendan realizar” (artículo 84.3.c.2º).

1.5. Situación de los bienes en “ejecución por sustitución”.

Constituye un supuesto expropiatorio la “colocación de los bienes inmuebles, respecto de los que se haya incumplido el deber de edificar, en situación de ejecución por sustitución”, y esto en coherencia con el contenido del artículo 136 de la LISTA, que en el caso de incumplimiento del deber de edificar, una vez concluido el plazo del año desde la inclusión del inmueble en el RMSER, y su colocación en situación de ejecución por sustitución, permite la alternativa de la venta forzosa o la expropiación (además de la ejecución forzosa).

1.6. Obtención de bienes para la construcción de viviendas sujetas a protección, así como declarados de utilidad pública o de interés social.

El establecimiento de ámbitos por la ordenación urbanística o territorial con calificación de uso residencial con destino a viviendas de protección pública¹⁴⁰⁴, implica la consideración de los mismo como de interés social lo que, desde la legislación, da cobertura para la expropiación de los terrenos (artículo 139.1.h de la LISTA).

1.7. Obtención de bienes declarados de interés autonómico.

Para la Ley la “obtención de terrenos previstos en declaraciones de interés autonómico” puede verificarse a través de la expropiación, tal y como señala el artículo 50.5.a de la LISTA..

1.8. Los actos constitutivos de infracción urbanística grave o muy grave.

La LISTA prevé cobertura para la expropiación cuando existan “actos de parcelación o reparcelación, uso de suelo o edificación constitutivos legalmente de infracción urbanística grave o muy grave”, y esto en la misma línea de la regulación prevista en su día en artículo 160.D de la LOUA. Se supone que se refiere a las infracciones graves y muy graves tipificadas en el artículo 161.3 y 4 de la LISTA y constituye, en esencia, una sanción accesoria para este tipo de infracción no recogida, expresamente, en el artículo 163 de la LISTA (“sanciones accesorias”).

Esta posibilidad de expropiación abre muchas incógnitas sobre su aplicación y tramitación, como ya las abrió en su día la regulación de la LOUA. No queda claro si se debe seguir un procedimiento expropiatorio paralelo al sancionador, cuál es el plazo máximo para su inicio (coincide o no el periodo prescripción de la infracción), o cuál es el destino de estos bienes expropiados.

1.9. Obtención de suelo para asegurar las conexiones con infraestructuras.

Dentro del concepto de utilidad pública que otorga la aprobación de la ordenación urbanística y que puede implicar la necesidad de ocupación a los efectos expropiatorios (artículo 84.2.e de la LISTA), se encuentran los “terrenos precisos para las conexiones exteriores con las infraestructuras y servicios técnicos”. En esta línea, el artículo 119.1.j de la LISTA determina que tiene cobertura la expropiación para la “obtención de los terrenos precisos para conectar las obras de urbanización con las infraestructuras y servicios técnicos, cuando sean necesarios”.

1.10. Obtención de bienes para asegurar la accesibilidad universal.

La Ley da cobertura para la expropiación a la necesidad de obtención del suelo necesario “para mejorar las condiciones de accesibilidad universal en las dotaciones públicas y en los espacios urbanos de uso colectivo”. De esta forma la legislación Andaluza prevé desde su regulación y desde y la ordenación territorial y urbanística posibilitar la accesibilidad universal, obteniendo suelo para este cometido, en coherencia con el contenido del artículo 24 del TRLSRU¹⁴⁰⁵.

1.11. Inicio del expediente.

La “delimitación de la unidad de ejecución, o de los ámbitos correspondientes” en los diversos supuestos previstos, o en su caso la “relación de titulares y descripción concreta e individualizada de los bienes y derechos objeto de expropiación (...), determinarán la declaración de la necesidad de ocupación y el inicio de los correspondientes expedientes expropiatorios”. Implica también la “declaración de la utilidad pública en los términos previstos en la legislación básica estatal”¹⁴⁰⁶.

2. Procedimientos para la fijación del justiprecio.

Según la LISTA (artículo 120) en todas las expropiaciones por motivos urbanísticos, “incluidas las realizadas en el contexto de los sistemas de actuación, la Administración actuante podrá optar por aplicar el procedimiento de tasación conjunta¹⁴⁰⁷ o la expropiación de forma individualizada, ordinaria o urgente¹⁴⁰⁸”, teniendo en cuenta las matizaciones señaladas en la propia Ley. La posibilidad de fijación del justiprecio a través de dos procedimientos administrativos ya está reconocida en la legislación básica. El artículo 43.1 del TRLSRU señala que “el justiprecio de los bienes y derechos expropiados se fijará conforme a los criterios de valoración de esta ley mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta”, teniendo en cuenta que si hay acuerdo con el expropiado, este se podrá satisfacer en especie.

2.1. Tasación individual.

Uno de los procedimientos posibles para fijar el justiprecio en supuestos expropiatorios regulados en la LISTA es el desarrollado de “forma individualizada, ordinaria o urgente” (artículo 120). Es el llamado procedimiento de tasación individual.

El procedimiento de tasación individual está regulado en la LEF y su Reglamento, con carácter general, para cualquier procedimiento expropiatorio, con independencia de su justificación urbanística o no, y tiene su regulación básica en los artículos del 24 al 35 de la Ley, y en los artículos 28 al 31 del REF.

El artículo 164 de la LOUA determinó, en su día, que “en caso de no seguirse el procedimiento de tasación conjunta, la relación de propietarios y la descripción de bienes y derechos afectados habrán de ser aprobados por la Administración actuante, previo un período de información pública (...), salvo que dicha relación se contuviera ya en la delimitación de la unidad de ejecución, proyecto de urbanización o proyecto de obra pública ordinaria”. Para el apartado 2 del mismo artículo, el procedimiento de tasación individual puede implicar la declaración de urgencia en la ocupación a que se refiere el artículo 52 de la LEF, que corresponderá a la Administración competente para su resolución, pero que deberá acompañarse de memoria justificativa de las razones particulares que motivan su urgencia.

El artículo 24 de la LEF afirma que “la Administración y el particular a quien se refiera la expropiación podrán convenir la adquisición de los bienes y derechos que son objeto de aquella libremente y por mutuo acuerdo, en cuyo caso, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa, se dará por concluido el expediente iniciado”. Por tanto, la primera forma de iniciar y concluir la fijación de justiprecio en el expediente expropiatorio es el mutuo acuerdo, entre el expropiante y el expropiado, que pone fin al procedimiento. No obstante, el segundo inciso del párrafo único del artículo señalado afirma que “en caso de que en el plazo de quince días no se llegará a tal acuerdo, se seguirá el procedimiento que se establece en los artículos siguientes”, todo ello sin anular la posibilidad de acuerdo en todo momento, ya que “en cualquier estado posterior de su tramitación puedan ambas partes llegar a dicho mutuo acuerdo”.

Según el artículo 25 de la LEF “una vez firme el acuerdo por el que se declara la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos expropiables (que tiene su cobertura en el caso de expropiaciones urbanísticas en la existencia de ordenación territorial o urbanística y los supuestos señalados en el artículo 119 de la LISTA, habiéndose determinado los bienes y derechos concretos

con la aprobación de la relación definitiva a tenor de lo dispuesto en los artículos 20 y siguientes de la LEF), “se procederá a determinar el justo precio”.

El artículo 26 de la LEF determina que la “fijación del justiprecio se tramitará como pieza separada” en la que es necesaria “la exacta descripción del bien concreto que haya de expropiarse”, para lo que deberá abrirse “un expediente individual a cada uno de los propietarios de bienes expropiables”. El artículo 29 del REF establece que la pieza separada “se iniciará con un extracto de las actuaciones practicadas para la fijación del mutuo acuerdo del precio de adquisición, así como el resultado del mismo”.

En todo caso, hay que tener en cuenta que “el expediente será único en los casos en que el objeto de la expropiación pertenezca en comunidad a varias personas o cuando varios bienes constituyan una unidad económica”. Según el artículo 27, se entiende que existe unidad económica en los siguientes casos:

-Fincas rústicas y urbanas en el caso de que estén inscriptas o fueren susceptibles de inscripción bajo un mismo número según la LH.

-En el supuesto de cosas muebles, cuando exista una universalidad de hecho o de derecho.

En cada uno de los expedientes así formados “la Administración requerirá a los propietarios para que en el plazo de veinte días, a contar desde el siguiente de la notificación, presenten hoja de aprecio, en el que se concrete el valor en que estimen el objeto que se expropia”, si bien “la valoración habrá de ser forzosamente motivada y podrá estar avalada por la firma de un perito” (artículo 29 de la LEF). Los peritos “habrán de tener título profesional expedido por el Estado, de acuerdo con la especialidad de la materia sobre que hayan de dictaminar” de tal forma que “si el nombramiento no reuniera estas condiciones, la Administración la admitirá como si estuviera firmada exclusivamente por el propietario” (artículo 31 del REF).

A continuación, “la Administración expropiante habrá de aceptar o rechazar la valoración de los propietarios en igual plazo de veinte días. En el primer caso se entenderá determinado definitivamente el justo precio, y la Administración procederá al pago del mismo, como requisito previo a la ocupación o disposición” (artículo 30.1 de la LEF). En caso contrario “la Administración extenderá hoja de aprecio fundada del valor del objeto de la expropiación, que se notificará al propietario, el cual, dentro de los diez días siguientes, podrá aceptarla lisa y llanamente o bien rechazarla, y en este segundo caso tendrá derecho a hacer las alegaciones que estime pertinentes” (artículo 30.2 de la LEF).

A partir de aquí “si el propietario rechazara el precio fundado ofrecido por la Administración, se pasará el expediente de justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa” (artículo 31 de la LEF, en Andalucía, Comisión Provincial de Valoraciones –CPV-¹⁴⁰⁹). Hay que señalar que, según la LISTA, son las CPV¹⁴¹⁰ las que deben desarrollar las funciones de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa en las expropiaciones de carácter urbanístico en Andalucía (y en las que estén implicadas las Administraciones Autonómicas y Local).

❖ *Cuadro/Gráfico 38. Esquema de tramitación de fijación de justiprecio mediante tasación individual en la página 590.*

2.2. Tasación conjunta.

El procedimiento de tasación conjunta tenía su cobertura legal en el artículo 120.1 de la LOUA, cuando establecía que “el justiprecio de los bienes y derechos se determinará mediante la aplicación de los criterios establecidos por la legislación general que resulte de aplicación”. También en el artículo 161 de la LOUA cuando afirmaba que “en todas las expropiaciones derivadas de esta Ley, incluidas las realizadas en el contexto de los sistemas de actuación, la Administración actuante podrá optar por aplicar el procedimiento de tasación conjunta regulado en los siguientes artículos, o por realizar la expropiación de forma individualizada, conforme al procedimiento de la Ley de Expropiación Forzosa”. El artículo 122 de la LOUA, al referirse a la ejecución por expropiación de una unidad de ejecución, previa que podía aplicarse tanto el procedimiento de tasación individualizado, como el de tasación conjunta. El procedimiento concreto de tramitación del expediente de tasación conjunta estaba regulado en el artículo 162 de la LOUA.

Hoy la cobertura legal de este procedimiento se encuentra en el artículo 121 de la LISTA. La regulación reglamentaria del procedimiento sitúa su cobertura en los artículos 202 al 204 del RGU¹⁴¹¹.

Según el artículo 202 del RGU, “cuando se aplique el procedimiento de tasación conjunta, la Administración expropiante formará el expediente de expropiación, que contendrá al menos, los siguientes documentos”:

-Determinación del polígono (unidad de ejecución) según la delimitación ya aprobada¹⁴¹², con los documentos que lo identifiquen en cuanto a situación, superficie, linderos, acompañados de un plano de situación y un plano parcelario a escala adecuada.

-Fijación de precios con la clasificación razonada del suelo según su calificación urbanística¹⁴¹³.

-Hojas individualizadas de cada finca, en las que se debe contener el valor del suelo y el correspondiente a las edificaciones, obras, instalaciones y plantaciones¹⁴¹⁴.

-Hojas de justiprecio que correspondan a otras indemnizaciones¹⁴¹⁵.

El proyecto de expropiación con los documentos señalados es el que se debe someter a información pública por el plazo de un mes, según el RGU.

❖ *Cuadro/Gráfico 39. Esquema de tramitación de fijación de justiprecio mediante tasación conjunta en la página 591.*

a. Procedimiento.

En cualquier caso, la LISTA señala (artículo 121) que la aprobación del expediente de fijación del justiprecio tramitada por tasación conjunta “deberá notificarse en el plazo máximo de seis meses desde la incoación”.

b. Efectos.

Para la LISTA (artículo 121) la resolución aprobatoria del expediente tramitado por el procedimiento de tasación conjunta, “implicará la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados”¹⁴¹⁶. En consecuencia, “tras el pago o depósito del importe de la valoración establecida por el órgano competente¹⁴¹⁷ al aprobar el proyecto de expropiación por tasación conjunta, la Ad-

ministración podrá proceder a la inmediata ocupación del bien, sin perjuicio de que puedan seguir tramitándose los oportunos procedimientos respecto a la fijación del justiprecio”.

Estos efectos ya fueron reconocidos por el artículo 163 de la LOUA¹⁴¹⁸ y se contemplan, explícitamente, en el artículo 203.2 del RGU¹⁴¹⁹.

3. Relación de propietarios, bienes y derechos.

El artículo 122 de la LISTA determina que “en las expropiaciones por razón de urbanismo, cuando no se contenga ni resulte del instrumento urbanístico aplicable, deberá aprobarse por la Administración actuante una relación de personas propietarias y una descripción de los bienes y derechos, redactadas conforme a la legislación en materia de expropiación forzosa con expresa indicación de su forma de obtención y se aplicará la regulación prevista en lo dispuesto en la legislación estatal”. Esta relación se expedirá “en base a los datos de fincas y titularidades resultantes de certificación del Registro de la Propiedad”¹⁴²⁰.

La relación de propietarios, bienes y derechos a tener en cuenta en la expropiación, sea cuál sea el procedimiento de fijación del justiprecio (tasación individual o conjunta) merece un comentario pormenorizado¹⁴²¹. Aunque el artículo 17 del mismo REF establece que se “hará pública la relación de bienes y derechos para que dentro de un plazo de quince días (...) puedan los interesados formular alegaciones sobre la procedencia de la ocupación o disposición de los bienes y su estado material o legal”; el artículo 164 de la LOUA introdujo una novedad ya que previó en el procedimiento de tasación individual y para la delimitación de propietarios, bienes y derechos, una información pública de veinte días, salvo que esta relación ya estuviera contenida en la delimitación de la unidad de ejecución, el PU o el POO. Además, el artículo 18 del REF afirma que “los titulares de derechos afectados por la expropiación podrán, durante el transcurso del plazo fijado (...) aportar cuantos datos permitan la rectificación de posibles errores que estimen cometidos en la relación que se hubiere hecho pública”, y también que “en los casos de oposición a la ocupación o a la disposición de bienes y derechos, por motivos de forma o de fondo, deberán señalarse los fundamentos de la misma y los razonamientos que puedan aconsejar la estimación como preferentes y convenientes al fin de la expropiación de otros bienes y derechos no figurados en la relación publicada”.

En relación con el procedimiento hay que decir que, según el contenido del apartado 3 del artículo 199 del RGU, “el acuerdo de delimitación y relación (...) serán sometidos a información pública por plazo de quince días”¹⁴²², de tal forma que, según el apartado 4 del mismo artículo, “a la vista de las alegaciones formuladas por los interesados, y previas las comprobaciones pertinentes, se resolverá sobre la aprobación definitiva de la delimitación”. Por último, según el apartado 5 del mismo artículo “si con posterioridad a la aprobación de la delimitación se acreditare en legal forma que la titularidad de un bien o derecho corresponde a persona distinta de la figurada en el expediente, se entenderán con ella las diligencias posteriores, sin que se retrotraigan las actuaciones ni se dé lugar a la nulidad de lo actuado”.

Una cuestión importe que debe de ser tenida en cuenta a la hora de redactar la relación de propietarios, bienes y derechos sujetos a expropiación, como ya se comentó, consiste en determinar el alcance de cada uno de estos conceptos, y la forma de resolver las frecuentes dudas que se pueden presentar en su determinación. En este sentido, el apartado 2 del artículo 199 del RGU señala que “para la determinación de bienes o titulares derechos de un polígono de expropiación se estará a lo que resulte de los registros públicos”.

El artículo 122.2 de la LISTA advierte que “cuando en la superficie objeto de expropiación existan bienes de dominio público se identificarán, relacionarán y describirán de forma separada e independiente, con expresa indicación de su forma de obtención y se aplicará la regulación prevista en lo dispuesto en la legislación estatal”¹⁴²³.

4. Pago del justiprecio.

El artículo 123.1 de la L ISTA señala que “el justiprecio de los bienes y derechos se determinará mediante aplicación de los criterios establecidos por la legislación general que resulte de aplicación”. El artículo 34 del TRLSRU, a nivel de regulación básica, advierte que “las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley cuando tengan por objeto: (...) b) La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive (...)”¹⁴²⁴; señalando el mismo artículo que cuando se aplique la expropiación forzosa la valoración hay que entenderla referida “al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación si se sigue el procedimiento de tasación conjunta”.

4.1. En metálico.

El criterio general es que el pago se verifique “precisamente en dinero”, tal y como determina el artículo 48 de la LEF o el apartado 4 del artículo 48 del REF. En esta misma línea, el artículo 207 del RGU establece que “el pago del justiprecio, tanto en las expropiaciones por aplicación del sistema de este nombre como en las individualizadas, se realizará en efectivo”.

4.2. El pago del justiprecio en especie.

No obstante, por acuerdo entre Administración expropiante (o beneficiario) y expropiado el “pago del justiprecio podrá realizarse de acuerdo con la persona expropiada, en especie” teniendo en cuenta que en particular, “podrá acordarse la entrega o permuta de otras fincas, parcelas o solares, o adjudicación de determinado aprovechamiento no necesariamente localizados en el ámbito de actuación o la unidad de ejecución, pertenecientes a la Administración actuante o al beneficiario de la expropiación, estableciendo en cada caso las obligaciones referentes al abono de costes de urbanización correspondientes”¹⁴²⁵ (artículo 123.2) si bien en este caso no será posible aplicar la bonificación por avenencia. El apartado 3 del mismo artículo señala que no obstante la voluntariedad exigida con carácter general “cuando se aplique la expropiación en la gestión de las actuaciones en suelo urbano, no será preciso el consentimiento de la persona expropiada para abonar el justiprecio en especie, siempre que el bien que se entregue como justiprecio se localice dentro del propio ámbito de actuación o unidad de ejecución y se abone dentro del plazo establecido para la terminación de las obras correspondientes”. Por tanto, el carácter voluntario del pago en especie, tiene una excepción clara en la LISTA en coherencia con el contenido del TRLSRU¹⁴²⁶.

El procedimiento para el pago del justiprecio de la expropiación en especie mediante la adjudicación de parcelas o terrenos con valor equivalente está regulado también en el artículo 208 del RGU. Según este artículo “el acuerdo de los administrados para el pago en parcelas resultantes de la urbanización requerirá ofrecimiento por escrito de la Administración a petición, también por escrito, del particular expropiado”.

Tanto la Administración como el titular expropiado comunicarán a la otra parte, en el plazo de quince días a partir de la fecha del ofrecimiento, la decisión adoptada. En caso de que se acepte el pago en especie, la Administración debe levantar acta en la que haga constar las circunstancias de la finca inicial y el valor asignado en el acuerdo aprobatorio del justiprecio, de tal forma que, una vez que la Administración disponga de las parcelas urbanizadas con las que debe verificar el pago, procederá a

realizarlo con una nueva finca equivalente al valor consignado en el acta. Para esto la Administración otorgará escritura pública a favor del expropiado. El apartado 6 del artículo 208 señalado del RGU afirma que “no se efectuará el pago del justiprecio en la forma que se regula en este artículo sin la previa petición del expropiado”, y el apartado 7 determina que “la finca adjudicada en pago de la expropiada se entregará libre de cargas”.

El mismo apartado 3 del artículo 140 de la LISTA señala que “la falta de acuerdo sobre la valoración de la finca, parcela o solar ofrecido como justiprecio no impedirá el pago en especie, si bien la persona expropiada podrá acudir a la Comisión Provincial de Valoraciones para que fije, con carácter definitivo, el valor de la adjudicada en pago”, de tal forma que la diferencia que se pueda establecer por la Comisión se abonará siempre en metálico¹⁴²⁷.

El artículo 44 del RD1093/1997 articula la forma para la inscripción en folio independiente de la finca futura pactada como entrega en compensación por la indemnización expropiatoria. Según este artículo, las reglas a seguir son las siguientes:

-El aprovechamiento urbanístico correspondiente a la finca futura podrá inscribirse en el Registro de la Propiedad mediante la apertura de folio independiente¹⁴²⁸.

-La descripción del aprovechamiento podrá hacerse en unidades de aprovechamiento o mediante la descripción de la finca futura (especificando su superficie, usos previstos, edificabilidad, ocupación en planta y otras circunstancias urbanísticas).

-La apertura del folio independiente se practicará en virtud del acta de ocupación de la finca expropiada.

-El folio abierto al aprovechamiento se cancelará simultáneamente a la inscripción a favor del expropiado de la finca que constituye el justiprecio en especie.

4.3. Avenencia.

Como señala la Ley el “justiprecio se fijará por mutuo acuerdo o, con carácter definitivo, por decisión de la Comisión Provincial de Valoraciones. El mutuo acuerdo será posible en cualquier momento anterior a la fijación definitiva en vía administrativa del justiprecio”, siempre que se adapte a los criterios establecidos en la legislación básica (TRLSRU). Ahora bien la “aceptación por la persona expropiada del precio ofrecido por la Administración actuante o su beneficiario en el plazo concedido al efecto determinará el reconocimiento y pago de este, incrementado en un diez por ciento en concepto de bonificación por avenencia”¹⁴²⁹.

4.4. Pago y ocupación de los terrenos, bienes y derechos expropiados.

Según el artículo 205.1 del RGU, “llegado el momento del pago del justiprecio, sólo procederá hacerlo efectivo, consignándose en caso contrario, a aquellos interesados que aporten certificación registral a su favor en la que conste haberse extendido la nota del artículo 32 del Reglamento Hipotecario o, en su defecto, aporten títulos justificativos de su derecho completados con certificaciones negativas del Registro de la Propiedad referidas a la misma finca descrita en tales títulos. Si existiesen cargas, deberán comparecer también los titulares de las mismas”. Por otro lado, el apartado 2 del mismo

artículo 205 determina que, “cuando existan pronunciamientos registrales contrarios a la realidad, podrá pagarse el justiprecio a quienes lo hayan rectificado o desvirtuado mediante cualquiera de los medios señalados en la legislación hipotecaria o con acta de notoriedad tramitada conforme al artículo 209 del Reglamento Notarial”.

El artículo 165 de la LOUA establecía que “una vez efectuado el pago o la consignación se podrán levantar una o más actas de ocupación e inscribir, como una o varias fincas registrales, la totalidad o parte de la superficie objeto de su actuación, en los términos dispuestos por la legislación hipotecaria”.

Las consecuencias de la firma del acta de ocupación, con los requisitos señalados son claras, según el RGU. “Finalizado el expediente expropiatorio, y una vez levantada el acta o actas de ocupación con los requisitos previstos en la legislación general de expropiación forzosa, se entenderá que la Administración ha adquirido, libre de cargas, la finca o fincas comprendidas en el expediente” (artículo 210.1). Además, “la Administración será mantenida en la posesión de las fincas, una vez inscrito su derecho, sin que quepa ejercitar ninguna acción real o interdictal contra la misma” (artículo 210.2).

En caso de que aparecieran otros interesados o fincas no tenidas en cuenta en el expediente, habría que proceder en los términos señalados en el artículo 44.2 del TRLSRU, y en los apartados 3 y 4 del artículo 210 del RGU. La inscripción en el Registro de la Propiedad de las expropiaciones urbanística está regulada, además de en los artículos 44 del TRLSRU y 209.2 del RGU, en los artículos del 22 al 28 del RD1093/1997.

5. Liberación de la expropiación. Supuestos de reversión y restasación.

En relación con la expropiación por motivos urbanísticos en general, el artículo 124 de la LISTA señala que “a solicitud de la persona interesada y con la conformidad, en su caso, de la persona concesionaria de la actividad de ejecución, la Administración actuante podrá, de forma motivada, liberar de la expropiación¹⁴³⁰ determinados bienes o derechos, mediante la imposición a la persona propietaria de las condiciones urbanísticas que procedan para asegurar la ejecución del instrumento urbanístico, siempre que este aporte garantías suficientes para asegurar el cumplimiento de los deberes que le correspondan”.

Esta cuestión estaba regulada en el artículo 121 de la LOUA que señalaba que “la Administración actuante podrá, excepcionalmente y previo trámite de información pública por veinte días, liberar de la expropiación determinados bienes o derechos, mediante la imposición de las condiciones urbanísticas que procedan para asegurar la ejecución del planeamiento”. La solicitud de liberalización, que la debía hacer el expropiado de conformidad con el concesionario, definiría los bienes y derechos afectados por ella, los términos y condiciones de la vinculación de los bienes al proceso urbanizador, y las garantías para asegurar el cumplimiento de las condiciones, implicando la resolución liberatoria la reversión del bien o derecho a su titular. El incumplimiento de las condiciones establecidas en el acuerdo de liberalización suponía la “ejecución forzosa con realización de las garantías prestadas o la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, con pérdida a favor de la Administración de las aludidas garantías en todos los casos” (apartado 3 del artículo 121 de la LOUA).

La LISTA es escueta cuando afirma que “para la determinación de los supuestos en los que proceda la reversión y restasación de los bienes y derechos expropiados por razón de urbanismo se estará a lo establecido en la legislación estatal” (artículo 125)¹⁴³¹.

6. Existencia de beneficiario en la expropiación.

Para la LISTA (artículo 126) “tendrán la consideración de beneficiarios de la expropiación por razón de urbanismo las personas físicas o jurídicas que tengan expresamente reconocida esta condición en la presente Ley por su participación, como sujetos legitimados por la Administración, en la ejecución del instrumento de ordenación urbanística”. Expresamente se reconoce esta condición a las juntas de compensación¹⁴³², a las entidades de urbanización¹⁴³³ y al agente urbanizador¹⁴³⁴, en “concordancia con lo previsto en la legislación estatal de expropiación forzosa”¹⁴³⁵.

El artículo 2 de la LEF afirma, con carácter general, que “la expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia o el Municipio” (en general la Administración de carácter territorial, que hoy incluye a la CA). Ahora bien, el apartado 2 de ese mismo artículo estipula que “podrán ser beneficiarios de la expropiación por causa de utilidad pública las entidades y concesionarios a los que se reconozca legalmente esta condición”, de tal forma que, según el apartado 3 del referido artículo 2, “por causa de interés social podrá ser beneficiario, aparte de las indicadas Entidades y concesionarios a los que se reconozca legalmente esta condición, cualquier persona natural o jurídica en la que concurren los requisitos señalados por la Ley especial necesaria al efecto”. Para el artículo 5 del Texto reglamentario corresponde al beneficiario el solicitar a la Administración expropiante la iniciación del expediente expropiatorio que ha de seguirse a su favor, “para lo que deberá justificar plenamente la procedencia legal de la expropiación y su cualidad de beneficiario, pudiendo la Administración expropiante pedirles cuantas justificaciones estime pertinentes y efectuar por sus propios medios las comprobaciones necesarias”.

Las facultades que tendrá atribuidas el beneficiario en el curso del desarrollo del expediente, son las señaladas en el apartado 2 del artículo 5 del REF:

- Impulsar el procedimiento e informar a su arbitrio sobre las incidencias y pronunciamientos del mismo.
- Formular la relación de propietarios, bienes y derechos.
- Convenir libremente con el expropiado la adquisición del bien.
- Presentar la hoja de precio correspondiente, y aceptar o rechazar la valoración propuesta por los propietarios.
- Pagar, o consignar en su caso, la cantidad fijada como justo precio.
- Abonar las indemnizaciones de demora que legalmente procedan por retrasos que le sean imputables.
- Las obligaciones y derechos derivados de la reversión.

En caso de que alguien opusiera resistencia a la ocupación del bien expropiado, el beneficiario se dirigirá a la Administración expropiante para que le preste el auxilio necesario para efectuar el lanzamiento y la ocupación (artículo 59 del REF), y solicitará la inscripción en el Registro de la Propiedad de la transmisión, constitución o extinción de derechos que hayan tenido lugar para la expropiación forzosa (artículo 60.1 del REF).

Según el apartado 2 del artículo 48 del REF la “Administración expropiante, una vez firme el precio de la expropiación, se dirigirá a los beneficiarios, notificándoles el lugar y fecha en que habrán de realizar el pago”, debiendo asistir al levantamiento de acta de ocupación (artículo 57 del REF).

7. La Comisión Provincial de Valoraciones. El Jurado Provincial de Expropiación Forzosa como antecedente.

Para el artículo 123 de la LISTA señala que el “justiprecio se fijará por mutuo acuerdo o, con carácter definitivo, por decisión de la Comisión Provincial de Valoraciones”. La Disposición adicional quinta de la Ley se refiere a estas Comisiones señalando que “son órganos colegiados permanentes de participación administrativa de la Junta de Andalucía, desconcentrados y de ámbito provincial, especializados en materia de expropiación forzosa. Las Comisiones Provinciales de Valoraciones dependerán de la Consejería a la que estén adscritas las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía en las respectivas provincias, la cual les facilitará la infraestructura administrativa necesaria para su adecuado funcionamiento, actuando con plena autonomía en el cumplimiento de sus funciones”.

Antes de la existencia de la CPV, sus funciones eran ejercidas por los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa. El artículo 31 de la LEF establece que “si el propietario rechazará el precio fundado ofrecido por la Administración, se pasará el expediente de justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa”¹⁴³⁶.

Las CVP fueron introducidas en Andalucía, como sustitutos de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, por la Disposición adicional tercera de la LOUA. Ahora la Disposición adicional quinta de la LISTA¹⁴³⁷.

CAPÍTULO DECIMOQUINTO

Ejecución urbanística. Instrumentos de
intervención en el mercado del suelo

1. Instrumentos de intervención en el mercado del suelo.

La LISTA, continuando con la tradición contenida en la LOUA (y antes por el LS92) establece tres instrumentos o mecanismos de intervención de la Administración en el mercado del suelo: la constitución y gestión de PPS; la posibilidad de establecer el derechos de superficie sobre la propiedad y, específicamente, sobre los PPS; y la posibilidad de ejercer los derechos de tanteo y retracto en ciertos supuestos¹⁴³⁸.

Dentro del Capítulo VII del Título V (“la ejecución urbanística”), la LISTA regula los instrumentos clásicos de intervención de la Administración en el mercado del suelo.

❖ *Cuadro/Gráfico 40. Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Esquema general en la página 592.*

2. Los patrimonio públicos de suelo (PPS).

El artículo 127 de la LISTA señala que la “Comunidad Autónoma de Andalucía y los municipios, por sí o mediante organismos y entidades de Derecho Público, deben constituir y ejercer la titularidad del Patrimonio Autonómico de Suelo y los Patrimonios Municipales de Suelo, respectivamente”¹⁴³⁹.

Los PPS son un patrimonio específico dentro de los bienes inmuebles titularidad de la Administración.

❖ **Cuadro/Gráfico 41.** Bienes de la Administración y organización de los PPS en la página 593.

2.1. Concepto.

El PPS es un patrimonio de titularidad pública (ya sea autonómico o municipal), separado del resto de los bienes de la Administración titular, especialmente afectado, y con un régimen de gestión específico. Por tanto sus características son cuatro:

- Son bienes patrimoniales¹⁴⁴⁰ (se excluye la incorporación de bienes de carácter demanial).
- Están afectados a unos fines y objetivos.
- Se constituyen como bienes separados del resto de los patrimoniales de la Administración correspondiente.
- Tienen un régimen de gestión específico al margen del regulado con carácter general para los bienes de cada Administración.

2.2. Objeto y finalidad de su constitución. Obligación de constitución.

Para el artículo 127.1 de la LISTA el PPS se constituye con las siguientes finalidades:

- Crear reservas de suelo para actuaciones públicas.
- Facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento.
- Conseguir una intervención pública en el mercado del suelo de entidad suficiente como para incidir en los precios del mismo.
- Garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas protegidas.

El Capítulo I del Título III del LOUA regulaba, dentro del bloque general de “instrumentos de intervención en el mercado del suelo”, los llamados “patrimonios públicos de suelo”. El artículo 69 del LOUA, que se titulaba “clases y constitución de los patrimonios públicos de suelo”, introdujo la mayor innovación en este apartado aportada por la Ley, ya que la regulación de los PPS se extendió no sólo a los de carácter municipal, sino que abarcaba a los de la Administración de la Junta de Andalucía. De esta forma, con la aprobación del LOUA “la Comunidad Autónoma de Andalucía y los municipios, por sí mismos o mediante entidades de Derecho Público, deben de constituir y ejercer

la titularidad del Patrimonio Autonómico del Suelo y los Patrimonios Municipales de Suelo”. Este mismo artículo 69 de la LOUA señalaba un régimen único para las dos clases de PPS que preveía, de forma evidente, una flexibilización de los fines y destinos del mismo en relación con la regulación establecida, en su momento, en el LS92. El antiguo Texto estatal contemplaba, como finalidad genérica del patrimonio municipal del suelo, la regulación del mercado de los terrenos, la de obtener suelo para actuaciones públicas y el facilitar la ejecución del planeamiento, aunque el destino preciso del suelo adquirido para esta finalidad, si es que el planeamiento urbanístico no lo impedía, era siempre el de la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o la construcción de otros usos de interés social (artículos 276 y 280.1 del LS92).

La LOUA fue más allá, en la línea apuntada en su Exposición de Motivos. Línea que ya había sido adelantada por algunas legislaciones autonómicas, que establecieron como objetivo la regulación amplia del concepto interés social, que debía representar la gestión de los patrimonios públicos de suelo.

Hasta la entrada en vigor de la Ley del Suelo del 2007 (origen del TRLSRU), el artículo 276.1 del LS92, que permanecía vigente en base al contenido de la LS98, obligaba a todos los municipios con Plan General a establecer patrimonios municipales de suelo. Desde el momento que la LOUA sólo reconoció como figura de planeamiento general municipal de carácter integral al PGOU, todos los municipios de Andalucía debían constituir su patrimonio municipal de suelo¹⁴⁴¹.

El artículo 51.1 del TRLSRU señala la finalidad que deben asumir estos patrimonios, con carácter básico, en todo el Estado apuntado, asimismo, su concepto.

2.3. Régimen especial.

El artículo 127 de la LISTA determina que los “bienes y recursos que deban integrar legalmente los patrimonios públicos de suelo estarán sometidos al régimen que para ellos dispone este capítulo, con independencia de que la Administración titular no haya procedido aún a la constitución formal del correspondiente patrimonio”, en este sentido el mismo artículo (apartado 2) señala que el “patrimonio público de suelo integra un patrimonio independiente separado a todos los efectos del restante patrimonio de la Administración titular”, y que “a los efectos de su constancia registral, la Administración titular de patrimonios públicos de suelo deberá comunicar al Registro de la Propiedad los bienes o derechos inscribibles cuya titularidad le corresponda y que tengan la cualidad de formar parte de dichos patrimonios públicos¹⁴⁴²” (apartado 4).

Por tanto, parece evidente que los bienes que deben incorporarse a estos patrimonios, con independencia de su formalización como tal por la Administración¹⁴⁴³, deben seguir el régimen especial previsto para los mismos por la LISTA. Pero además, es necesario crear un registro específico con estos bienes, que tiene un régimen especial de gestión, debe tener un proceso específico para la incorporación de las reservas de los suelos al proceso urbanizador, y un régimen especial de disposición de sus bienes y recursos.

a. Naturaleza.

El artículo 51.2 del TRLSRU, a nivel estatal, señala cual es la naturaleza de los PPS¹⁴⁴⁴:

Los bienes considerados como PPS son bienes patrimoniales¹⁴⁴⁵, pero deben de separarse, de for-

ma clara, en función de su integración y el carácter afectado a sus fines, del resto de bienes de la Administración titular, tal y como ha señalado García Díaz¹⁴⁴⁶ al afirmar que “constituyen un patrimonio separado afecto a finalidades específicas, entre las que podemos destacar la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y también otros fines de interés social”. La misma autora comenta además, que “el conjunto de la doctrina subraya especialmente el carácter de ‘patrimonio separado’ (...), con el que se pone de manifiesto que no se trata de un mero conjunto de activos, sino de un ‘patrimonio’, de un ‘fondo’, que puede experimentar variaciones en su composición, pero que se mantiene en el tiempo con una perspectiva temporal ilimitada, merced al mecanismo que se ha descrito como ‘retroalimentación’, de tal forma que toda la financiación originada por el mismo debe destinarse a su conservación y ampliación”. García Díaz matiza que este patrimonio “se denomina ‘del suelo’ conforme a su destino, pero también integra otros bienes y derechos. Singularmente, incluye también derechos y efectivo, dado que la fuente principal de la que se nutre son las cesiones que determina la normativa urbanística, que pueden satisfacerse en terrenos o en metálico. En algunos casos, la normativa reguladora prevé la imputación al PMS de ingresos de diversa naturaleza, tales como sanciones urbanísticas, alquileres, ingresos financieros, etc.. Podría integrar también los pasivos que financiasen de forma específica bienes adscritos al PMS, en función de la regulación en cada caso aplicable. Como consecuencia de lo anterior, los activos integrados en el PMS pueden registrar variaciones en su composición, en la valoración de los activos que lo integran, ganancias, pérdidas y también pueden acrecentarse a través de los mecanismos legalmente fijados”.

Para López López¹⁴⁴⁷ el carácter separado y afecto del PPS implica las siguientes características:

-La atribución de un régimen jurídico específico, que prevalece sobre el común establecido por la legislación de régimen local y el aplicable al patrimonio de la CA.

-El carácter rotatorio de los fondos. El producto obtenido por su enajenación debe aplicarse a las finalidades del mismo patrimonio.

-La posibilidad de embargar los bienes y derechos integrantes de dicho patrimonio¹⁴⁴⁸.

-La posibilidad de endeudamiento de la Administración para la constitución, ampliación o gestión del PPS, permitiendo la garantía hipotecaria sobre los mismos bienes.

-Protección bienes como patrimoniales que son, según los medios específicos puestos en manos de la Administración¹⁴⁴⁹.

-Pueden ser objeto de prescripción adquisitiva por terceras personas¹⁴⁵⁰.

b. Registro.

En relación con el PPS, la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, crea varios subgrupos 24 del Inmovilizado que recogen los bienes integrantes de este patrimonio y diferenciarlos del resto¹⁴⁵¹. En consecuencia el carácter de patrimonio separado del patrimonio general, de los bienes integrantes del PPS obliga a llevar un Registro del mismo, que constituye un inventario parcial, que forma parte a su vez, del inventario consolidado de bienes de la Administración correspondiente.

Los apartados 2 y 3 del artículo 127 de la LISTA conducen a la existencia de una Registro del PPS (“integra un patrimonio independiente separado a todos los efectos del restante patrimonio de la

Administración titular”, y “estarán sometidos al régimen que para ellos dispone este capítulo”), si bien no concreta sobre la necesidad de su existencia¹⁴⁵². El artículo 70.2 de la LOUA, sin embargo, señalaba cuestiones precisas sobre el contenido y alcance de este Registro (si bien serían necesario un desarrollo reglamentario): “las Administraciones titulares de patrimonios públicos de suelo deberán llevar un registro del mismo, que tendrá carácter público, comprensivo, en los términos que se precise reglamentariamente, de los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones o cesiones de bienes y el destino final de éstos. El Registro del Patrimonio Público de Suelo estará sujeto al régimen de fiscalización propio de la gestión presupuestaria, en los términos que se precise reglamentariamente”.

Según López López¹⁴⁵³, “el registro o inventario separado del Patrimonio Municipal de Suelo (en el caso de ser Municipal) es un inventario complementario, adicional del inventario general de la Corporación. Deberán, por tanto, inscribirse los bienes tanto en el inventario general como en el inventario del PMS una vez constituido éste. La finalidad del mismo es el control de los bienes, derechos y recursos del PMS donde además de los correspondientes registros de entradas, deberán figurar las salidas con indicación expresa del destino, de la finalidad del bien o recurso municipal (...). Por analogía con lo dispuesto en el Reglamento de Bienes la constitución de este inventario se acordará por el Pleno de la Corporación, será autorizado por el Secretario de la Corporación, con el visto bueno del Presidente. Sin embargo, primando sobremanera los actos de gestión económica, el seguimiento de los ingresos y gastos presupuestarios deberá ser llevado por la Intervención, quien deberá presentar al final del año un informe de la gestión comprensiva tanto de los saldos de efectivo como de aquellas otras modificaciones que, no afectando a la contabilidad presupuestaria, sí tuviese reflejo en la contabilidad patrimonial”.

c. Régimen de gestión y disposición.

El artículo 129.3 de la LISTA describe las formas de gestión o disposición de estos bienes inmuebles integrantes del PPS, cuando no son gestionados directamente por la Administración titular¹⁴⁵⁴:

-Podrán ser “enajenados mediante cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación aplicable a la Administración titular, salvo el de adjudicación directa, y preceptivamente mediante concurso cuando se destinen a viviendas protegidas” y cuando se refieran a “usos declarados de interés social”. En este caso los pliegos “contendrán al menos los plazos para la realización de la edificación, y urbanización en su caso, así como los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones resultantes”. El precio a satisfacer por el adjudicatario “no podrá ser nunca inferior al que corresponda, por aplicación de los criterios establecidos” en la legislación básica en función del “aprovechamiento urbanístico que tenga ya atribuido el terreno”¹⁴⁵⁵.

-“Podrán permutarse por viviendas privadas, para su venta o alquiler social, como vivienda protegida”, si bien “esta permuta deberá realizarse tras la selección de las viviendas que se van a permutar mediante procedimiento de concurrencia competitiva, de acuerdo con la legislación de patrimonio”.

-Podrán ser “cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico o mediante cualquier otra contraprestación urbanística cuando se destinen a viviendas protegidas” y a “usos declarados de interés social”; o “directamente o mediante convenio establecido a tal fin, a cualquiera de las otras Administraciones Públicas territoriales, y a entidades o sociedades de capital íntegramente público”.

-Podrán ser “cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico,

para el fomento de viviendas protegidas, a entidades sin ánimo de lucro, bien cooperativas o de carácter benéfico o social, mediante concurso”.

-“Enajenados mediante adjudicación directa cuando la resolución de los procedimientos” referidos a transmisión a particulares “hayan quedado desiertos, con sujeción en todo caso a los pliegos o bases por los que estos se hayan regido”.

❖ *Cuadro/Gráfico 42. Gestión y disposición de bienes inmuebles del PPS en la página 594.*

d. Incorporación al proceso urbanizador.

La incorporación al proceso urbanizador de los bienes integrantes del PPS se refiere, básicamente, al de las áreas de reserva de estos patrimonios; proceso cuya regulación específica está remitida a la posibilidad del establecimiento de la ordenación urbanística correspondiente que, en muchos casos implica la delimitación de la consecvente actuación de transformación (artículo 130 de la LISTA)¹⁴⁵⁶.

2.4. Bienes y recursos integrantes.

El artículo 128 de la LISTA concreta los bienes que, según el Texto legal, deben integrar el PPS:

-“Los terrenos y las construcciones adquiridos por la Administración titular en virtud de cualquier título con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo”. Podrá limitarse temporalmente o quedar sujeta a condiciones concretas.

-“Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico por ministerio de la ley o en virtud de convenio urbanístico”.

-“Los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico, en los supuestos previstos en esta Ley”.

-“Los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo rústico, así como cualesquiera otros expresamente previstos en esta Ley”.

-“Los ingresos obtenidos en virtud de las sanciones urbanísticas, una vez descontado el importe destinado a garantizar el coste de la actividad administrativa de inspección y disciplina territorial y urbanística”.

-Los que se obtengan “como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley”. Podrá ser limitada temporalmente o quedar sujeta a condiciones concretas.

-“Los recursos derivados de su gestión y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos”.

-“Los ingresos procedentes de la concesión o autorización sobre los bienes dotacionales, arrendamiento o intereses bancarios y los bienes permutados incluidos dentro del patrimonio público de suelo o el producto de su enajenación”.

❖ *Cuadro/Gráfico 43. Bienes integrantes del PPS en la LOUA y en la LISTA en la página 596.*

a. Incorporados voluntariamente.

El artículo 277 del LS92 preveía la integración en el PPS de los bienes patrimoniales (y había que entender que todos) que resultaren clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano y urbanizable programado. La única excepción a la posibilidad de este ingreso de bienes inmuebles considerados parcelas o edificaciones, era que estuvieran destinados a un uso dotacional concreto sobre el que se prestara un servicio público, con lo que se apartaría de la esfera patrimonial para ingresar, a tenor de lo dispuesto en la legislación específica (LBEL) en el ámbito del dominio público. No se podía plantear otra excepción.

La LOUA, sin embargo, partió de la voluntariedad de la Administración. La incorporación de bienes patrimoniales existentes era una decisión de la Administración y, además, podía estar limitada en el tiempo y con condiciones específicas. Esta es la regulación que propone la LISTA para la incorporación de estos bienes. Parte de la voluntariedad en su adquisición para los fines de este patrimonio, lo que implica una decisión expresa de la Administración (artículo 128.a).

b. Aprovechamiento cedido por obligación legal o como resultado de convenio.

El artículo 277 de la LS92 obligaba, también, a incorporar al PPS los terrenos obtenidos como consecuencia de cesiones. La LOUA se refirió, concretamente, a los obtenidos en virtud de cesiones que correspondan a la Administración en relación con sus derechos al aprovechamiento urbanístico (ya sea como resultado de obligación legal o como resultado de convenios urbanísticos). Por tanto, la LOUA planteaba una restricción clara en relación con la legislación vigente hasta el momento de su promulgación, ya que la LS92 no establecía ninguna limitación y se refería a todos los suelos de cesión, incluido los calificados, desde la planificación urbanística, como dotacionales, si es que no se vinculaban expresamente al servicio público.

Algunos autores han destacado que el concepto de interés social que podía abarcar el destino del PPS incorporaba, perfectamente, el carácter dotacional que tenía el suelo de cesión obligatoria y gratuita destinado a equipamientos y servicios públicos en la ejecución sistemática (las reservas dotacionales perfectamente estandarizadas para los sectores en suelo urbanizable por el Anexo del RPU, por poner un ejemplo). En relación con el concepto “uso de interés social” Castillo Gómez¹⁴⁵⁷ señaló que “nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, pero que no puede generar discrecionalidad en su aplicación”. Para esta autora, “el destino de los Patrimonios Públicos del Suelo, es o no de interés social, según las circunstancias de hecho concurrentes, y no por apreciación subjetiva de la Administración”. Para Menéndez Rexach¹⁴⁵⁸ encajaría aquí cualquier operación razonable encaminada a satisfacer las necesidades colectivas, de tal forma que pueden caber los llamados usos dotacionales (equipamiento docente, sanitario, etc.), pero también determinados usos lucrativos que revistan especial importancia desde la óptica del interés público en atención a las circunstancias del Municipio. Martín Valdivia¹⁴⁵⁹ consideraba que debían ser incluidos aquí los usos señalados como reservas obligatorias por el Anexo del RPU.

Desde esta perspectiva tenía sentido la incorporación al PPS de los terrenos cesión obligatoria por su carácter dotacional, más aún si se tiene en cuenta que éstos no se destinaban directamente al servicio público, ya que este último concepto implica unas condiciones objetivas de utilización que debían cumplir los terrenos, a través del destino concreto, para un determinado servicio a prestar por la Administración titular u otras administraciones.

En esta línea quedaban regulados los bienes de titularidad local a través de la LBEL. El artículo 2 del referido Texto señala que “los bienes de las Entidades Locales se clasifican en bienes de dominio público y patrimoniales”, de tal forma que “son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público y los comunales”, y “son bienes patrimoniales los que no están destinados directamente al uso público o afectados a un servicio público de la competencia local, o al aprovechamiento por el común de los vecinos. Si no consta la afectación de un bien local se presume su carácter patrimonial”. Es evidente, que el carácter de dominio público de las parcelas destinadas por el planeamiento a uso dotacional o equipamiento público estaba relacionado con la afección real de este suelo a un servicio público de competencia local, de tal forma que si esta afección no constaba, el bien debía de considerarse como patrimonial.

La lógica imponía la vinculación de este suelo calificado por el planeamiento para usos dotacional o de equipamiento no afectado al servicio público, no a cualquier patrimonio público, sino a un patrimonio especialmente afectado, dada la relación directa de la calificación urbanística con el interés social a la que servían esta calificación en la mayoría de los casos.

La no incorporación de estos terrenos de cesión obligatoria para uso dotacional al PPS supuso, desde la promulgación de la LOUA, un vacío importante en la regulación, tanto de los suelos de cesión como de los propios del patrimonio, puesto que tampoco se incorporaría el suelo calificado por el planeamiento urbanístico como dotacional, en la mayoría de los casos, y desde un primer momento, al dominio público.

Esta cuestión fue, supuestamente, resuelta y de una forma un tanto peculiar, vía regulación reglamentaria. El RBEL, en su artículo 3.4 estableció que la presunción de demanialidad de los suelos de cesión obligatoria y gratuita no se materializaba con la efectiva afectación, sino desde su cesión: “la afectación de inmuebles al uso o servicio público, como consecuencia de la ejecución de planes urbanísticos se entenderá producida, en todo caso, en el momento de la cesión del bien a la Entidad Local conforme disponga la legislación urbanística”¹⁴⁶⁰.

En síntesis, la LOUA sólo previa expresamente, como ahora hace la LISTA, la incorporación al PPS de la cesión de terrenos en donde se localice el aprovechamiento titularidad de la Administración, en concepto de recuperación de plusvalías o cedidos en virtud de convenio.

c. Adquiridos por los ingresos de pago en metálico del derecho al aprovechamiento.

No merece ningún comentario especial la obligación de incorporar los ingresos obtenidos por sustitución del aprovechamiento de titularidad municipal a los PPS. Esta obligación ya se recogía en los artículos 276 y 277 de la LS92 que preveía la vinculación al patrimonio municipal del suelo de los “ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico” al igual que la cesión de aprovechamiento “ya sea en terrenos o en metálico”, y así estaba, igualmente, contemplado en el artículo 72.c de la LOUA que preveía la integración en estos patrimonios de “los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico, en los supuestos previstos en esta Ley”.

d. Obtenidos por prestación compensatoria en suelo rústico.

Esta posibilidad de incorporación de bienes y recurso al PPS fue una verdadera novedad de la LOUA (lo mismo que el propio concepto). El artículo 52.4 de la LOUA estableció que “cuando la ordenación urbanística otorgue la posibilidad de llevar a cabo en el suelo clasificado como no urbanizable actos

de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, el propietario podrá materializar éstos en las condiciones determinadas por dicha ordenación y por la aprobación del pertinente Plan Especial o Proyecto de Actuación y, en su caso, licencia. Estos actos tendrán una duración limitada, aunque renovable, no inferior en ningún caso al tiempo que sea indispensable para la amortización de la inversión que requiera su materialización”. Pues bien, el apartado 5 del mismo artículo afirmaba que “con la finalidad de que se produzca la necesaria compensación por el uso y aprovechamiento de carácter excepcional del suelo no urbanizable que conllevaría las actuaciones permitidas en el apartado anterior, se establece una prestación compensatoria, que gestionará el municipio y se destinará al Patrimonio Municipal del Suelo. La prestación compensatoria en suelo no urbanizable tiene por objeto gravar los actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculadas a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, en suelos que tengan el régimen del no urbanizable”. Según este mismo artículo, “estarán obligados al pago de esta prestación las personas físicas o jurídicas que promuevan los actos enumerados en el párrafo anterior. Se devengará con ocasión del otorgamiento de la licencia con una cuantía de hasta el diez por ciento del importe total de la inversión a realizar para su imputación efectiva, excluida la correspondiente a maquinaria y equipos. Los municipios podrán establecer mediante la correspondiente ordenanza cuantías inferiores según el tipo de actividad y condiciones de implantación”¹⁴⁶¹.

e. Sanciones urbanísticas, una vez descontado el importe destinado a la actividad inspectora.

Esta posibilidad de integración fue otra novedad introducida por la LOUA que podía ser coherente con las nuevas funciones que esta Ley otorgaba a estos patrimonios, ya que desde el momento que los considera como verdaderos financiadores de la actividad urbanística pública, era lógico que los ingresos resultado de esa actividad, desarrollada en su última fase a través del control de la legalidad y de la reacción ante el incumplimiento de esta legalidad y de la planificación urbana (que tiene una manifestación concreta en las multas por infracción urbanística), repercutieran sobre la misma actividad. El problema que podía plantear esta posibilidad era la necesidad de considerar estos ingresos, a partir a la entrada en vigor de la LOUA, en un patrimonio separado del regular de la correspondiente Administración, frente al planteamiento anterior que lo entendía como un ingreso corriente más del Presupuesto Municipal.

Es evidente que las multas a las que hacía referencia la LOUA y ahora la LISTA son a las derivadas de infracción urbanística y no a las impuestas de forma periódica y coercitiva por incumplimiento del deber de conservar¹⁴⁶², o por incumplimiento de orden de suspensión o de restablecimiento de la legalidad urbanística¹⁴⁶³.

La LISTA señala, claramente, que de estos ingresos hay que descontar el “importe destinado a garantizar el coste de la actividad administrativa de inspección y disciplina territorial y urbanística”, que debe considerarse ingreso corriente.

f. Adquiridos expresamente para su incorporación.

La posibilidad de incorporar a los PPS terrenos y construcciones adquiridos por la Administración correspondiente por cualquier título, se refiere a la acción voluntaria de la correspondiente Administración que prevé una adquisición de suelo o construcciones para destinarla, específicamente, a estos menesteres, sin necesidad de una cobertura urbanística concreta.

En relación con esta posibilidad Martín Valdivia¹⁴⁶⁴ ha señalado que “(...) el artículo 10 del Reglamento

de Bienes de las Corporaciones Locales de 1986 establece la posibilidad de las Corporaciones Locales de adquirir bienes y derechos: a) Por atribución de la Ley. b) A título oneroso por ejercicio o no de la facultad de expropiación. c) Por herencia, legado o donación. d) por prescripción. e) Por ocupación. f) Por cualquier otro modo legítimo conforme al ordenamiento jurídico. Estos son (a excepción de los referidos en las letras a y b, en cuanto al ejercicio de instituto expropiatorio) las formas en que los Ayuntamientos podrán incorporar bienes a sus Patrimonios Municipales de Suelo ejerciendo el papel de persona jurídica en pie de igualdad con el resto de miembros de la comunidad”. Por tanto, los ayuntamientos (y la CA) pueden adquirir bienes para su incorporación al PPS como cualquier otro particular, por los medios previstos por el derecho común.

g. Bienes adquiridos como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.

La incorporación de terrenos e inmuebles al PPS procedente del ejercicio, por parte de la Administración, de los derechos de adquisición preferente de tanteo y retracto, recoge la previsión ya contemplada en el artículo 277.1 de la LS92. Desde esta regulación y desde la prevista en su día por el artículo 72.d de la LOUA, el único destino posible de los suelos adquiridos como consecuencia del ejercicio de estos derechos es la de su afectación e incorporación a estos patrimonios¹⁴⁶⁵.

h. Derivados de la gestión de PPS.

El artículo 72.f de la LOUA obligaba a ingresar en el PPS los “recursos derivados de su gestión y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos”, ampliando y generalizando la previsión del artículo 276.2 de la LS92, que hacía referencia a los “ingresos obtenidos mediante enajenación o sustitución de aprovechamiento correspondiente a la Administración”.

i. Los ingresos procedentes de la concesión de los bienes dotacionales, arrendamiento o intereses bancarios y los bienes permutados incluidos dentro del Patrimonio Municipal de Suelo o el producto de su enajenación.

La LISTA incorpora al PPS los “ingresos procedentes de la concesión o autorización sobre los bienes dotacionales, arrendamiento o intereses bancarios (...)” (artículo 128.g), lo que supone una novedad, teniendo en cuenta que dichos bienes tienen carácter demanial y los ingresos por las concesiones administrativas sobre los mismos se han considerado, tradicionalmente, un ingreso corriente.

2.5. Destino de los bienes integrantes del PPS.

Es el artículo 129 de la LISTA el que concreta el destino de los bienes integrantes de patrimonio separado que conforma el PPS de cada Administración, disgregando los bienes inmuebles (terrenos y construcciones), de los ingresos en metálico y recursos derivados de la propia gestión del patrimonio.

Ya la LOUA amplió los destinos de los PPS convirtiéndolos en instrumentos concretos para facilitar la ejecución urbanística por parte de las administraciones competentes, al margen de mantener la obligación de contribuir, dentro de su finalidad y destino, a la construcción de viviendas en régimen de protección pública (y de forma más amplia también, a precio tasado).

Con la aprobación de la LOUA, la CA y los ayuntamientos podían destinar el suelo incluido en sus PPS a actuaciones urbanísticas de carácter público en general, a la ejecución genérica del planeamiento

urbanístico, a poner en el mercado importantes masas de suelo (sin importar los usos concreto) con el fin de abaratar su precio, a promocionar viviendas en alquiler o venta a precio limitado sin necesidad de que éstas tuvieran una protección pública específica, y a facilitar la ejecución de políticas públicas sectoriales. Todo ello, con independencia, y además, de la obligación de destinar parte de este suelo a la construcción de viviendas en régimen de protección pública¹⁴⁶⁶. Y ello, en coherencia con el contenido de su Exposición de Motivos, que afirmaba que “se flexibiliza la composición de los bienes integrantes del patrimonio público de suelo y se amplían los posibles destinos de este patrimonio para que, junto a su primigenia función de poner en el mercado suelo para vivienda con algún régimen de protección y otros usos de interés público, puedan contribuir globalmente a dotar a las Administraciones Públicas de recursos para la actuación pública urbanística, debiendo ser destacado su papel en la mejora de la ciudad en su sentido más amplio”.

La LOUA amplió el interés público que debían de cubrir estos patrimonios hasta identificarse con el propio interés que representa la misma ejecución del planeamiento y el desarrollo de políticas públicas que implicarán un beneficio concreto para la comunidad. Es evidente, por tanto, como señalaba su Exposición de Motivos de la Ley, que los PPS se convirtieron, a partir de ese momento, en un medio claro de financiación de la acción pública urbanística, eliminando el corsé que había supuesto el destino concreto, del suelo integrado y los ingresos derivados de la gestión, a la construcción de viviendas sujetas a algún de régimen de protección pública, o a usos de interés social, y eso, aún desde el resquicio que suponía la vinculación, no sólo a la ampliación de este patrimonio, sino a su conservación (lo cual admitió una flexibilidad importante a la hora de considerar como posible destino, la ejecución de obras de urbanización).

Las finalidades de este PPS señaladas en la LOUA se concretaban, al modo que lo hacía la LS92, en unos destinos específicos separados en dos bloques diferentes, tal y como concretaba el artículo 75 del Ley. Por un lado (artículo 75.1), el destino de los terrenos y construcciones en suelo de carácter residencial que se debían dedicar, preferentemente, a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o que comportarán precio limitado en alquiler o en venta (si bien, “excepcionalmente, y previa declaración motivada de la Administración titular, se podrán enajenar estos bienes para la construcción de otros tipos de viviendas siempre que su destino se encuentre justificado por las determinaciones urbanísticas y redunde en una mejor gestión del patrimonio público de suelo”), o a usos de interés público (definido este interés por el planeamiento o por decisión del órgano competente de la Administración). Y, de forma subsidiaria, a otros usos admitidos por el planeamiento, siempre que así convenga a la ejecución de éste, repercuta en la mejor gestión de los patrimonios públicos y se declare motivadamente por la Administración correspondiente por su interés.

Por otro lado, los ingresos obtenidos por la gestión del PPS debían destinarse, con carácter preferente, a la adquisición de suelo para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o que comportarán precio tasado en venta o alquiler, y a la promoción de estos usos; a la conservación, mejora, ampliación, y a la gestión de los propios bienes del patrimonio público; y a la “ejecución de actuaciones públicas y otros usos de interés social o el fomento de actuaciones privadas, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, dirigidos a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, preferentemente de zonas degradadas, así como a dotaciones o mejoras de espacios naturales o bienes inmuebles del patrimonio cultural”.

La LOUA perfiló, por un lado, un sistema muy limitado de utilización de los ingresos obtenidos por la gestión de los PPS, ya que debían destinarse a la generación y promoción de viviendas en régimen de protección pública, y a la conservación, ampliación, mejora y urbanización del propio patrimonio

público, lo que restringía, ciertamente, las posibilidades del destino de estos ingresos si se tiene en cuenta que las parcelas de carácter dotacional obtenidas como resultado de la ejecución urbanística no conformaban el PPS, en ningún caso, desde el momento que se consideraban suelo de servicio público desde su cesión a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.4 del RBEL. La consecuencia práctica fue muy importante: no se podían destinar ingresos procedentes de la gestión de los PPS a la conservación, ampliación o mejora, ni a la urbanización necesaria para edificar parcelas de carácter dotacional. No era posible destinar estos ingresos a dotar las parcelas de equipamiento con edificación o a conservar las existentes, lo cual representaba una limitación muy drástica.

Sin embargo, estos ingresos si podían destinarse a la posibilidad genérica de “la ejecución de actuaciones públicas (...) o el fomento de actuaciones privadas, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística” (artículo 75.2.d de la LOUA), lo que permitía destinar estos ingresos a la construcción y equipamiento del suelo urbano.

❖ **Cuadro/Gráfico 44.** Destino de los bienes integrantes del PPS en la página 598.

a. Terrenos y construcciones.

Según el apartado 1 del artículo 129 de la LISTA, los inmuebles integrados en el PPS pueden destinarse a:

-”En suelo residencial, a la construcción de viviendas protegidas”, si bien, excepcionalmente, previa declaración motivada de la Administración titular, y en la misma línea regulada por la LOUA, “se podrán enajenar estos bienes para la construcción de otros tipos de viviendas, siempre que su destino se encuentre justificado por las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística y redunde en una mejor gestión del patrimonio público de suelo”.

-”A usos declarados de interés social” en base a los fines establecidos por la propia Ley¹⁴⁶⁷, ya sea por “disposición normativa o por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, bien por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda”¹⁴⁶⁸.

-”A cualesquiera de los usos admitidos por los instrumentos de ordenación, cuando así sea conveniente para la ejecución de este, tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público de suelo y así se declare motivadamente por la Administración titular, por su interés social” en base a los fines previstos en dichos instrumentos.

La LISTA señala también, en relación a los bienes inmuebles incluidos en el PPS que “para la gestión y desarrollo de los patrimonios públicos de suelo se podrán adoptar mecanismos de cooperación y colaboración interadministrativos¹⁴⁶⁹, así como fórmulas jurídicas de colaboración público-privada de acuerdo con la legislación de contratos con el sector público, del régimen jurídico del sector público y del régimen local”.

b. Ingresos y recursos.

El apartado segundo del mencionado artículo 129 de la LISTA prevé el destino de los ingresos incluidos en el PPS:

-Con carácter preferente, a la “adquisición de suelo destinado a viviendas protegidas y a la construcción de estas”. Para adoptar “soluciones habitacionales urgentes¹⁴⁷⁰ para paliar los efectos de

situaciones de emergencias, así como a otros usos de interés social” según los fines señalados en la ordenación, y teniendo en cuenta el orden de prioridades establecido para la disposición de este patrimonio, en su caso por los ayuntamientos, “en función de sus necesidades, bien en el instrumento de ordenación urbanística, en sus presupuestos, planes de vivienda o planes específicos, o posteriormente si las circunstancias lo justifican” (artículo 129.4)

-”La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo”.

-”La ejecución de actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, dirigidas a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, desarrollo de instalaciones de energía renovable o a la conservación de las edificaciones y mejora de su eficiencia energética y accesibilidad”.

-”La ejecución de sistemas generales y locales, equipamientos, dotaciones y la realización de actuaciones públicas dirigidas a la mejora y puesta en valor de los espacios naturales y los bienes inmuebles del patrimonio histórico”.

-”Creación y promoción de suelo para el ejercicio de actividades empresariales que generen empleo, vinculadas a operaciones de regeneración y renovación urbana, cuando se articulen medidas sociales, ambientales y económicas, enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria”.

El apartado 5 del artículo 129 de la LISTA señala que “en los términos y condiciones establecidos por la legislación básica del Estado en materia de suelo el patrimonio municipal de suelo podrá destinarse a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento”. En este sentido es importante recordar el contenido del apartado 5 del artículo 52 del TRLSRU¹⁴⁷¹:

2.6. Reservas de terrenos para el PPS.

El artículo 130 de la LISTA señala que los “instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán establecer, en cualquier clase de suelo, reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo”¹⁴⁷².

a. Delimitación. Efectos.

Como se ha señalado, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística pueden delimitar áreas de reserva para la obtención de PPS. Ahora bien, el apartado 3 del artículo 130 de la LISTA determina que “en ausencia de los planes (...) o de previsión en ellos podrá procederse a la reserva de terrenos con destino a los patrimonios públicos mediante el procedimiento para la propuesta de delimitación de las actuaciones de transformación urbanística”¹⁴⁷³.

El establecimiento o la delimitación de estas reservas tiene las siguientes consecuencias:

-”La declaración de la utilidad pública a efectos de expropiación forzosa¹⁴⁷⁴ por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable por una sola vez por otros dos, debiendo iniciarse el expediente expropiatorio en el curso del referido plazo”. En cualquier caso, la “prórroga deberá fundarse en causa justificada y acordarse por la Administración competente, previa información pública y audiencia a las personas propietarias afectadas por plazo común de veinte días, procediéndose a su publicación en

el Boletín Oficial correspondiente”. Además en suelo urbano, o en suelo rústico sujetos a actuación de transformación urbanística implica la “sustitución o fijación del sistema de actuación previsto para la ejecución de la unidad de ejecución por expropiación”¹⁴⁷⁵.

-“La sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas de terrenos a los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley en favor de la Administración que proceda”.

b. Objeto.

El objeto de estas reservas está previsto en el artículo 130.2 de la LISTA:

-“En suelo urbano, garantizar una oferta de suelo e inmuebles suficientes con destino a la ejecución o rehabilitación de viviendas protegidas, así como los sistemas generales o locales que correspondieren, y a la consecución de cualesquiera de los fines establecidos” para el PPS en relación con “usos residenciales, industriales, terciarios y de equipamientos”¹⁴⁷⁶. En caso de uso residencial el destino será el de “viviendas protegidas, así como a atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana en zonas o áreas de vulnerabilidad social”.

-“En suelo rústico, crear reservas de suelo para actuaciones públicas de viviendas en aquellas zonas donde se prevea el crecimiento de la ciudad, siendo el destino predominante el de viviendas protegidas, o para otros usos de interés social, así como industriales, energéticos, terciarios o turísticos”¹⁴⁷⁷. También en este suelo la finalidad de la reserva puede ser la de “contribuir a la protección o preservación de las características del suelo rústico o de cumplir determinadas funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial¹⁴⁷⁸ o de contención de formación de nuevos asentamientos”. También es posible en esta clase de suelo establecer “reservas para la realización de infraestructuras de generación de electricidad con energías renovables o almacenamiento de gestión colectiva”.

c. Gestión concertada.

Según el artículo 130.5 de la LISTA “mediante convenio de colaboración, los municipios y la Administración de la Comunidad Autónoma, así como los organismos públicos y entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de unos y otra, podrán acordar la gestión concertada de las reservas de suelo, pudiendo adquirirse bienes en reservas delimitadas por cualquiera de estas Administraciones”. Por tanto se mantiene la línea del artículo 73.6 de la LOUA, que determinaba que las áreas de reserva podían ser gestionadas, mediante convenio, conjuntamente por los municipios afectados y la Administración de la Junta de Andalucía.

3. Derecho de superficie sobre PPS. Concepto. Procedimiento para la constitución.

El artículo 53 del TRLSRU define el derecho real de superficie. El artículo 77 de la LOUA se refería al “derecho de superficie” sobre bienes de naturaleza patrimonial y sobre bienes integrantes de los PPS, con el siguiente tenor literal: “las administraciones y demás personas públicas, así como los particulares, podrán constituir el derecho de superficie en bienes de su propiedad o integrantes del patrimonio público del suelo correspondiente con destino a cualquiera de los usos permitidos por la ordenación urbanística, cuyo derecho corresponderá al superficiario”. Más adelante, este mismo artículo señalaba que, en relación con su régimen jurídico, “se estará a lo dispuesto en la legislación estatal”. El apartado 4 del artículo 77 de la LOUA afirmaba que “el procedimiento de constitución del derecho de superficie sobre suelo pertenecientes a los patrimonios públicos de suelo, se regirá por lo dispuesto” en el artículo 76, que regulaba la “disposición sobre los bienes de los patrimonios públicos de suelo”.

El derecho de superficie se extingue si no se edifica de conformidad con las previsiones de plazos de la ordenación urbanística y territorial, produciéndose la consolidación de la propiedad (artículo 54.5 del TRLSRU). En relación con la posibilidad de extinción del derecho por incumplimiento del deber de edificar Merelo Abela¹⁴⁷⁹ ha hecho notar que “lo que debe resolverse es si el incumplimiento de los plazos para solicitar licencia o para edificar con arreglo a la licencia concedida determina solo la extinción de la superficie, o si procederá también la aplicación frente al propietario de las medidas de reacción establecidas con carácter general para estos supuestos (...). La solución no resulta fácil. Es cierto que no es imputable al propietario el incumplimiento, pero también lo es que de excluirse en estos supuestos las expresadas medidas de reacción, podría fácilmente burlarse su aplicación por el sencillo procedimiento de hacer surgir un superficiario al que imputar los deberes urbanísticos vinculados al proceso de urbanización y edificación. Ante esta disyuntiva parece lo más razonable concluir, puesto que legalmente no se establece ninguna excepción ni para estos casos ni para otros similares (...), en la aplicación general también en estos supuesto”.

El artículo 131.1 de la LISTA señala que las “Administraciones Públicas y demás entidades públicas, así como los particulares, podrán constituir el derecho de superficie en bienes de su propiedad o integrantes del patrimonio público de suelo correspondiente, con destino a cualquiera de los usos permitidos por la ordenación urbanística, cuyo derecho corresponderá al superficiario”¹⁴⁸⁰. En relación con el régimen aplicable a este derecho, el apartado 2 del artículo señalado remite a lo “dispuesto en la legislación estatal”.

Finalmente, el artículo 131.3 de la LISTA determina que el “procedimiento de constitución del derecho de superficie sobre suelos pertenecientes a los patrimonios públicos de suelo se regirá por lo dispuesto en la legislación para la disposición del patrimonio público de suelo en los diversos supuestos”¹⁴⁸¹. No obstante “en caso de constituirse tal derecho sobre el resto de bienes propiedad de las Administraciones Públicas y demás entidades públicas, su constitución y ejercicio de este derecho se regirá por la normativa que le resulte de aplicación”.

4. Derechos de tanteo y retracto. Delimitación de áreas.

El artículo 291.1 de la LS92 preveía que, “a efectos de garantizar el cumplimiento de la programación del planeamiento, incrementar el patrimonio municipal del suelo, intervenir en el mercado inmobiliario y, en general, facilitar el cumplimiento de los objetivos de aquél, los Ayuntamientos podrán delimitar áreas en las que las transmisiones onerosas de terrenos quedarán sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por el Ayuntamiento respectivo”.

Conviene señalar una definición general de estos derechos, que tienen una importante tradición en nuestro Derecho Civil, y en las últimas décadas han desembarcado como supuestos de intervención en alguna legislación de carácter público (por ejemplo el artículo 38 de la LPHE).

Para Merelo Abela¹⁴⁸² “los derechos de tanteo y retracto son derechos de adquisición preferente. En realidad, son dos manifestaciones de un único derecho de adquisición preferente, en correspondencia con los distintos momentos en que despliega su eficacia: el tanteo, para cuando la transmisión onerosa está solo proyectada, y el retracto, para cuando dicha transmisión está ya realizada, en cuyo caso el retrayente se subroga en la posición del comprador”.

Martín Blanco¹⁴⁸³ ha señalado algunos antecedentes en la legislación urbanística y de régimen local: “la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, que regulaba un derecho de tanteo y retracto en relación con el derecho de superficie, a favor del concedente o superficiario, según se tratara de enajenación de la edificación o del terreno (...), y el Reglamento de Edificación Forzosa, que previa en su artículo 28.2 (hoy derogado) un derecho de tanteo a favor del solicitante de la venta forzosa: también la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, sobre Bases del Estatuto de Régimen Local, establecía que se constituirían patrimonios municipales de suelo, utilizando la potestad expropiatoria o derechos de adquisición preferente”.

Las finalidades de la aplicación de los derechos de adquisición preferente eran los señalados en el apartado 1 del artículo 291 transcrito, esto es:

- Incremento del PPS.
- Intervención en el mercado inmobiliario.
- Constituirse en instrumento complementario de los objetivos atribuidos al PPS.

Se podían delimitar áreas de tanteo y retracto en los siguientes supuestos, según el contenido de los artículos 291. 2, 3 y 4, y 297 de la LS92:

-Terrenos sin edificar, tengan o no la condición de solar. Terrenos con edificación que no agoten el aprovechamiento urbanístico. Edificaciones en construcción, ruinosas o disconformes con la ordenación aplicable.

El apartado 2 del artículo 291 de la LS92 determinaba que “al delimitarse estas áreas deberá establecerse si las transmisiones sujetas al ejercicio de tales derechos son sólo las de terrenos sin edificar, tengan o no condición de solar, o se incluyen también las de terrenos con edificación que no agoten el aprovechamiento permitido por el Plan, con edificación en construcción, ruinosas o disconformes con la ordenación aplicable”. Los bienes de posible afectación descritos en este apartado se referían a terrenos en su doble condición de solares o no, sobre los que podía situarse o no edificación, pero

en todo caso esta edificación tenía que tener la condición general de no estar conforme con las determinaciones del planeamiento urbanístico, sobre la base de que este supuesto abarca todas las condiciones de inadaptabilidad: no agotar el aprovechamiento urbanístico permitido por el Plan (y aquí surge una cuestión a concretar, en el sentido de definir el criterio de consolidación como concepto relacionado con el agotamiento del aprovechamiento permitido por el Plan), estar en construcción la edificación, estar en situación ruinosas la edificación (habría que entender que con la declaración formal de ruina), o ser disconforme con la ordenación urbanística aplicable (encontrarse dentro del concepto de FO).

-Viviendas en construcción o construidas, siempre que el transmitente hubiera adquirido del promotor y la transmisión se produzca antes de un año de la terminación del edificio.

El apartado 3 del artículo 291 de la LS92 determinaba que “podrá igualmente disponerse en el acuerdo de delimitación de áreas la sujeción al ejercicio de los expresados derechos de las transmisiones de viviendas en construcción o construidas, siempre que el transmitente hubiera adquirido del promotor y, en el segundo caso, la transmisión se proyecte antes de transcurrido un año desde la terminación del edificio”. Por tanto, aquí se establecía un supuesto distinto. El ejercicio del tanteo y retracto era posible sobre la transmisión de viviendas, siempre que fueran viviendas en construcción o, una vez construidas, siempre que la adquisición se hubiera hecho al promotor y la transmisión se verificará en el plazo de un año desde la terminación de la obra. Se trataba en este supuesto, sin duda, de intervenir sobre las transmisiones de viviendas producidas desde un esquema claramente especulativo: viviendas que eran transmitidas antes de su conclusión, o viviendas que se transmitían antes del año de su terminación con el objetivo claro de una ganancia fácil en poco tiempo. La intervención de la Administración urbanística en estos supuestos permitía conocer el alcance de la transmisión y resultaba arriesgado para el vendedor y el comprador, en caso de verificarse el pago con “dinero negro”.

-Áreas de rehabilitación integrada (áreas de gestión integrada).

El apartado 4 del mencionado artículo 291 determinaba que “si el ámbito delimitado hubiere sido previamente declarado, en todo o en parte, como área de rehabilitación integrada, podrá establecerse en el correspondiente acuerdo que el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto abarcará incluso las fincas edificadas conforme a la ordenación aplicable, tanto en el supuesto de que la transmisión se proyecte o verifique en conjunto como fraccionadamente, en régimen o no de propiedad horizontal”. Cuando se trataba de actuar en una zona a través de los mecanismos de rehabilitación integrada, el tanteo y retracto se convertía en un instrumento de intervención que podía abarcar a todos los inmuebles incluidos en el ámbito.

-Viviendas sujetas a régimen de protección pública.

El artículo 297.1 de la LS92 determinaba que “al objeto de garantizar el cumplimiento efectivo de las limitaciones sobre precios máximos de venta de las viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública que imponga dicha limitación, los Ayuntamientos podrán delimitar áreas en las que tanto las primeras como las posteriores transmisiones onerosas de aquéllas quedan sujetas a las notificaciones prevenidas en los artículos 293 y 294.2 a efectos del posible ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en los plazos establecidos en los mismos”. El contenido del apartado de este artículo no requiere más explicación. La legislación urbanística quería establecer un control más (en este caso muy patente) para evitar la venta fraudulenta a mayor precio del tasado de las viviendas protegidas. Tan sólo la observación sobre el contenido del artículo 298 del mismo Texto legal en el sentido

de aclarar el destino de las viviendas obtenidas por el Ayuntamiento a través de esta fórmula: “las viviendas adquiridas en el ejercicio del tanteo y retracto por los Ayuntamientos serán adjudicadas mediante concurso entre quienes, no poseyendo otra vivienda, reúnan los requisitos establecidos por el régimen de protección pública.”

A tenor de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 291 del TRLSg2, el plazo máximo de sujeción de las transmisiones al ejercicio de estos derechos era de diez años.

El artículo 78 de la LOUA establecía que “al efecto de garantizar el cumplimiento de la programación del instrumento de planeamiento, incrementar los patrimonios públicos de suelo, intervenir en el mercado inmobiliario y, en general, facilitar el cumplimiento de los objetivos de aquél, los Municipios y la administración de la Junta de Andalucía podrán delimitar en cualquier clase de suelo áreas en las que las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones quedarán sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración actuante”.

En la delimitación de las áreas debía señalarse si eran los terrenos sin edificar los sujetos a estos derechos de adquisición preferente (tuvieran o no la condición de solar), o se incluían también terrenos con edificación en construcción, ruinosas o disconformes con la ordenación urbanística. También preveía el artículo 78 la posibilidad de delimitar áreas de tanteo y retracto sobre todos los inmuebles incluidos en un área de rehabilitación o de gestión integrada, y en suelo no urbanizable con el objeto de regular o controlar procesos de parcelación en dicho suelo.

Por supuesto, este mismo artículo señalaba el posible establecimiento de áreas de reserva de tanteo y retracto para controlar los procesos de transmisión de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública o que comportarán un precio limitado en venta o alquiler. El plazo máximo para el ejercicio del tanteo y retracto será de diez años desde la delimitación, salvo que en ella se hubiese establecido un plazo menor.

Pues bien, el artículo 132 de la LISTA determina la posibilidad de delimitar áreas de tanteo y retracto con los objetivos ya descritos por la LOUA, de tal forma que según el apartado 2 de este artículo al “delimitarse estas áreas deberá establecerse, en su caso, si las transmisiones sujetas al ejercicio de tales derechos son solo los terrenos sin edificar, tengan o no la condición de solares, o se incluyen también las de los terrenos con edificación en construcción, ruinosas o disconformes con la ordenación aplicable”. También, si el ámbito es declarado, en su totalidad o sólo parcialmente, área de rehabilitación o de gestión integrada¹⁴⁸⁴, “el correspondiente acuerdo podrá establecerse que el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto abarque incluso a las fincas edificadas conforme a la ordenación aplicable”, y esto en el supuesto de que la transmisión sea del conjunto de una finca o fraccionadamente “en régimen o no de división horizontal”¹⁴⁸⁵.

4.1. Objeto y efectos.

Según el artículo 132 de la LISTA, el objeto de la delimitación de las áreas de tanteo y retracto es garantizar el cumplimiento de la programación del planeamiento, el incremento de los PPS, intervenir en el mercado inmobiliario y, con carácter general, facilitar la ejecución de la ordenación urbanística y territorial. Estas áreas podrán delimitarse en cualquier clase de suelo.

Para el apartado 6 del artículo señalado el “plazo máximo de sujeción de las transmisiones al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto será de diez años a contar desde el acuerdo de aprobación,

salvo que al delimitarse el área se hubiese fijado otro menor”.

4.2. Supuestos para la delimitación de áreas. Contenido.

Tanto la Junta de Andalucía como los municipios, pueden delimitar estas áreas. La posible delimitación puede abarcar los siguientes supuestos (artículos 132.2, 3, 4 y 5 de la LISTA):

-Terrenos sin edificar, tenga la condición de solar o no.

-Terrenos con edificación en construcción¹⁴⁸⁶, ruinosas¹⁴⁸⁷ o disconforme con la ordenación aplicable¹⁴⁸⁸.

-Áreas de rehabilitación o gestión integrada, definiendo en el acuerdo que fincas abarca (si es toda el área o sólo en parte), si están edificadas o no, conforme a la ordenación urbanística, y si el ejercicio de los derechos abarca sólo a la transmisión en su conjunto de la finca o también la que afecta a una fracción de la misma.

-Sobre suelo rústico con el objeto de controlar o regular los procesos de parcelación en el mismo¹⁴⁸⁹.

-Sobre las primeras y posteriores transmisiones onerosas de venta de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública¹⁴⁹⁰, las “segundas y posteriores transmisiones onerosas y de cualquier otro derecho real de uso y disfrute que recaiga sobre las mismas que se registrarán por la normativa reguladora de viviendas protegidas”.

4.3. Procedimiento para la delimitación. Ejercicio.

El artículo 132 de la LISTA no concreta un procedimiento de delimitación de estas áreas, por lo que habrá que estar a su regulación reglamentaria¹⁴⁹¹. No obstante el apartado 7 del artículo señalado prevé que el “acuerdo de aprobación de áreas de tanteo y retracto, junto con la delimitación georreferenciada de su ámbito espacial cuando no coincida con términos municipales completos, será remitido al Registro de la Propiedad¹⁴⁹² para su incorporación y constancia en la aplicación gráfica registral a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria” y, en cualquier caso “no podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las transmisiones sobre los inmuebles incluidos en las expresadas delimitaciones si no se hubiera acreditado la práctica de las notificaciones contempladas en los apartados anteriores en los términos establecidos en la legislación hipotecaria”.

La LISTA señala que “a efectos del posible ejercicio del derecho de tanteo, los propietarios de bienes incluidos en una de las áreas deberán notificar a la Administración actuante la decisión de enajenarlos, con el contenido e información¹⁴⁹³ a desarrollar reglamentariamente, con una antelación mínima de sesenta días. Los efectos de esta notificación caducarán a los cuatro meses siguientes a la misma sin que se efectúe dicha transmisión¹⁴⁹⁴”, de tal forma que la “transmisión realizada transcurrido ese plazo se entenderá efectuada sin dicha notificación, a efectos del ejercicio del derecho de retracto”¹⁴⁹⁵.

Por otro lado el “derecho de retracto podrá ejercitarse cuando no se hubiese hecho la notificación para ejercer el derecho de tanteo, se omitiese en ella cualquiera de los requisitos exigidos, la transmisión se haya producido antes del transcurso del plazo señalado para el ejercicio del derecho de tanteo, o el precio efectivo de la transmisión resultara inferior o menos onerosas las restantes condiciones de

la misma”¹⁴⁹⁶. Este derecho “deberá ejercitarse en el plazo de sesenta días naturales contados desde el siguiente al de la notificación de la transmisión efectuada, que el adquirente deberá notificar en todo caso a la Administración actuante, mediante entrega de copia de la escritura o documento en que fuese formalizada”.

CAPÍTULO DECIMOSEXTO

Actividad edificatoria. Ejecución de las obras de edificación

1. Actuaciones edificatorias.

La Exposición de Motivos de la LISTA aborda la sistematicidad de la actividad edificatoria señalando que “se ha optado por incluir de manera independiente la regulación de la ejecución de las obras de edificación, el deber de conservación y rehabilitación, la situación legal de ruina urbanística y los actos sujetos a licencia o declaración responsable”.

Según el artículo 134 de la Ley la “ejecución urbanística en suelo urbano comprende la directa realización, en las correspondientes parcelas o solares¹⁴⁹⁷, de las obras de edificación¹⁴⁹⁸ precisas para la materialización del aprovechamiento objetivo previsto, así como las correspondientes al cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación”.

En suelo rústico, cuando se trata de edificar sobre suelo sometido a actuación de transformación de nueva urbanización, una vez verificada la misma, se concretará el aprovechamiento urbanístico en la misma forma que en suelo urbano. En caso contrario (de no estar sometido a una actuación de transformación) no requerirán del cumplimiento de los presupuestos previstos legalmente ni se someterán a la obligación de edificar en plazo, desarrollándose según las previsiones señaladas para las actuaciones ordinarias o extraordinarias reguladas en la Ley¹⁴⁹⁹. En cualquier caso las “actuaciones edificatorias en suelo rústico comprenden asimismo las obras correspondientes al cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación (...)”¹⁵⁰⁰, con las limitaciones derivadas del régimen legal en que se encuentren las edificaciones¹⁵⁰¹ (artículo 135)

En coherencia con el contenido del TRLSRU¹⁵⁰², la LISTA incluye dentro de las actuaciones edificatorias a (artículo 133):

-“Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente”.

-“Las de rehabilitación edificatoria”.

-“La realización de las obras y trabajos de conservación, mantenimiento en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, o intervención en los mismos que suponga su mejora, reforma o ampliación”.

Legitiman los actos que implican actuaciones edificatorias las siguientes circunstancias, que se constituyen en requisitos previos (artículo 4.2 del RDU)¹⁵⁰³:

-La vigencia de la ordenación territorial y urbanística idónea conforme a Ley para legitimar la actividad de ejecución.

-La cobertura en “proyecto”¹⁵⁰⁴ aprobado administrativamente, cuando sea legalmente exigible.

-La obtención, vigencia y eficacia de la resolución o resoluciones en que deba concretarse la intervención administrativa previa conforme a la Ley. Esta resolución o resoluciones adoptan, generalmente, la forma de autorización o licencia, pero también, en ciertos supuestos puede ser legitimada mediante “comunicación” y a veces responde a una orden o mandato de la Administración.

El RDU concreta algunas cuestiones importantes de cara al establecimiento de la potestad y la legitimidad en esta fase de la actividad urbanística. Su artículo 2 relaciona los principios que deben informar el desarrollo de la acción administrativa, que han de estar de acuerdo siempre con la legalidad, generalmente en base a una intervención preventiva, asegurando su oficialidad, la celeridad del

procedimiento, su eficacia, su eficiencia, y respondiendo a su planificación y programación, debiendo ser congruente¹⁵⁰⁵.

La edificación de las parcelas, constituidas en solares, una vez que están dotadas de servicios urbanísticos, como resultado de la ejecución integral del suelo o como resultados de acciones asistemáticas, constituye el final de la acción urbanística, y representa la materialización concreta del modelo propuesto por el planeamiento. Dentro de este proceso final hay que incluir la obligación de conservar o rehabilitar lo edificado¹⁵⁰⁶.

Con carácter previo a la implantación de usos y edificaciones previstos por el planeamiento sobre las parcelas edificables (que implica la intervención preventiva en los “actos de instalación, construcción o edificación, y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo”), es necesario que se hayan cubierto las fases anteriores de la actividad urbanística: es un requisito imprescindible que el planeamiento que da cobertura a los usos y actividades propuestos esté aprobado administrativamente (que esté aprobado, además, el planeamiento urbanístico más detallado en cada caso), y que se haya verificado la transformación física y jurídica de los terrenos en caso de que sea exigible, adaptando esta configuración a las determinaciones del planeamiento, en la fase de ejecución, mediante el desarrollo del correspondiente sistema de actuación (que opera la transformando jurídicamente la propiedad), y a través de la ejecución de las correspondientes obras de urbanización (que materializa la transformación física de los terrenos¹⁵⁰⁷). El cumplimiento de estos requisitos previos posibilita la conformación de parcelas idóneas para la edificación, que en nuestra terminología legal tienen la denominación de “solares”¹⁵⁰⁸. El artículo 148.4 de la LOUA determinaba que “a los efectos de este Ley, tendrán la condición de solar las parcelas de suelo urbano dotadas de los servicios y características que determine la ordenación urbanística, y como mínimo los siguientes: a) Acceso rodado por vía urbana pavimentada. b) Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficiente para la edificación, construcción e instalación prevista. c) Evacuación de aguas residuales a la red pública. d) Que tenga señaladas alineaciones y rasantes, si existiera planeamiento”.

2. La obligación de edificar las parcelas y solares.

Señala la LISTA, en su artículo 134, que las “parcelas y los solares deberán edificarse en los plazos máximos que fije el instrumento de ordenación urbanística u ordenanza municipal de edificación”¹⁵⁰⁹. Esta obligación de edificar en plazo, que también es un derecho le “corresponde a quien ostente su propiedad o cuente con derecho suficiente para ello¹⁵¹⁰, sin perjuicio de su ejercicio y cumplimiento, respectivamente, a través de tercero”.

El sistema jurídico-urbanístico español ha considerado, tradicionalmente, como una obligación, el deber de edificar los solares o parcelas edificables por parte de los propietarios dentro de plazo. También ha existido la obligación por parte de estos mismos propietarios de conservar la edificación construida¹⁵¹¹.

3. Presupuestos de la edificación.

Las actuaciones edificatorias requieren como presupuestos (artículo 134 de la LISTA):

-“El establecimiento de la ordenación detallada del suelo¹⁵¹² y el cumplimiento de los deberes legales de la propiedad de este¹⁵¹³” previsto en la Ley en la ordenación territorial y urbanística.

-“La previa ejecución de las obras de urbanización para que la parcela obtenga la condición de solar o, en su caso, el cumplimiento de los requisitos y garantías que se establezcan reglamentariamente para simultanear aquellas y las de edificación. Todo ello, conforme a las fases de urbanización y requisitos contemplados en la presente Ley”¹⁵¹⁴.

4. Reacción ante el incumplimiento del deber de edificar.

El artículo 136 de la LISTA señala que la “no iniciación, en el plazo fijado al efecto, de la edificación de las parcelas y solares, incluidos los que cuenten con edificación deficiente o inadecuada¹⁵¹⁵, comporta, previa audiencia a las personas propietarias por un plazo de 15 días, la declaración de incumplimiento del deber de edificación y la inclusión de la parcela o solar en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas¹⁵¹⁶” (RMSER). No obstante en “caso de inicio de las obras antes de dictarse Resolución declarando el incumplimiento, el procedimiento quedará suspendido por el tiempo acordado para su ejecución”.

La obligación de edificar los solares en plazo y la reacción ante la misma, ha sido una constante en la legislación urbanística¹⁵¹⁷.

Por tanto, el deber de edificar según las condiciones previstas por el planeamiento urbanístico y en los plazos señalados en éste o con posterioridad, se conforma como una obligación legal, justificada por la función social que debe de cumplir la propiedad del suelo, en su vertiente como propiedad urbanística.

Este deber se constituye en la primera obligación de los propietarios de solares incluidos en suelo urbano. El artículo 14.b del TRLSRU lo contempla como una facultad que implica la correspondiente obligación: “edificar sobre unidad apta para ello en los plazos establecidos para ello en la normativa aplicable y realizar las actuaciones necesarias para mantener la edificación, en todo momento, en un buen estado de conservación”. La edificación de solares (de forma más genérica, de la unidad apta) debe hacerse en los plazos previstos por el planeamiento y según las condiciones establecidas en él.

La LOUA preveía de forma taxativa la obligación de edificar (artículo 148): “La ejecución del planeamiento tiene lugar mediante la directa realización, en las correspondientes parcelas o solares, de las obras de edificación precisas para la materialización del aprovechamiento objetivo previsto por aquel, cuando dicha ejecución no deba tener lugar en unidades de ejecución delimitadas a tal fin y a través de los sistemas de actuación definidos en esta Ley”, y que “las parcelas y los solares deberán edificarse en los plazos máximos que fije el instrumento de planeamiento urbanístico pertinente o, en su defecto, el municipio por el procedimiento de delimitación de unidades ejecución” (artículo 88 de la LOUA). Por tanto, la LOUA como la LISTA ahora, no fijaba plazos supletorios en el caso de que estos no estuvieran establecidos por el planeamiento urbanístico, fiaba la existencia de los mismos al Plan o al voluntarismo de la Administración para su establecimiento a través del procedimiento de delimitación de unidades de ejecución (ahora sería posible a través de una ordenanza municipal).

La obligación de edificar está vinculada a la existencia de un plazo. Si no existe éste, la obligación decae ya que la Ley no prevé plazos supletorios de aplicación como sí ocurría con la legislación vigente anterior a la LOUA¹⁵¹⁸.

De la resolución declarando el incumplimiento y la inclusión en el RMSER la “Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación de la Resolución para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio”¹⁵¹⁹.

4.1. Procedimiento de sustitución del incumplidor.

Según el artículo 136.2 de la LISTA la inclusión en el RMSER “dará lugar al inicio del cómputo del

plazo de un año para el comienzo de las obras o, en su caso, la acreditación de las causas de la imposibilidad de la obtención de la licencia o presentación de la declaración responsable”. En todo caso el “plazo quedará suspendido con la solicitud de la licencia y se reanudará con la resolución sobre dicha solicitud”.

a. Inclusión en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas (RMSER).

Pues bien “por ministerio de la ley, transcurrido este plazo sin que se hubiera solicitado la licencia o presentado declaración responsable la parcela o el solar correspondiente quedará en situación de ejecución por sustitución”, y en “idéntica situación quedarán aquellas que, una vez otorgada licencia de obras o presentada declaración responsable, no hubieran finalizado las obras dentro de los plazos previstos a tales efectos”¹⁵²⁰.

El TRLSRU (artículo 49) contempla la reacción ante el incumplimiento de deberes urbanísticos en línea similar a como prevé la LISTA¹⁵²¹.

Como señala el apartado 3 del artículo 136 de la LISTA la “situación de ejecución por sustitución habilitará al Ayuntamiento, salvo que acuerde la expropiación¹⁵²² o la ejecución subsidiaria¹⁵²³, para convocar y resolver mediante procedimiento con publicidad y concurrencia, de oficio o a solicitud de cualquier persona, un concurso para la venta forzosa para la sustitución de la persona propietaria incumplidora”.

La Administración urbanística, por tanto tiene título habilitante general para expropiar en el supuesto de incumplimiento del deber de edificación en plazo señalado. Sin embargo, habría que concretar los supuestos específicos en los que este título puede esgrimirse. Esta situación se produce si se da la hipótesis prevista en la Ley, es decir que después de incluido el inmueble en el RMSER no se hayan iniciado las obras en el plazo de un año. Ese es el momento en el que se puede optar por la expropiación como respuesta al incumplimiento. La alternativa a la expropiación como reacción ante el incumplimiento del deber de edificar es la forma de transmisión forzosa consistente en la clásica venta¹⁵²⁴ que la LISTA (como antes la LOUA) denomina como “sustitución de la persona propietaria incumplidora”.

El inicio del procedimiento puede ser exigido por persona interesada¹⁵²⁵ en cuyo caso el concurso “deberá convocarse en el plazo máximo de dos meses desde la presentación de la solicitud, salvo que en ese plazo la Administración actuante acordara el inicio de procedimiento por expropiación o ejecución subsidiaria”.

Conviene en este momento señalar el contenido y alcance del RMSER. Es un registro de carácter administrativo que tiene como objetivo la inscripción de los inmuebles en relación con los cuales los propietarios hayan incumplido el deber de edificar o conservar en los supuestos previstos en la legislación urbanística. En este Registro se anotan las situaciones de incumplimiento de cara al control y la información pública de éstas, durante el periodo del año desde la inscripción en el que los propietarios deben asumir las exigencias derivadas de sus deberes. Para la intervención de interesados en los procesos de sustitución se configura como el instrumento de información de dicha intervención¹⁵²⁶.

b. La situación de ejecución por sustitución. Procedimiento de venta forzosa.

La situación de ejecución por sustitución es una consecuencia jurídica prevista por la Ley, como

resultado del incumplimiento del deber de edificar (también del deber de conservar) que permite, si la Administración no opta por la expropiación (o por la más que improbable ejecución subsidiaria), acudir a la sustitución del incumplidor por el procedimiento de venta forzosa.

Acordado el inicio del procedimiento la “Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto¹⁵²⁷ con indicación expresa del régimen concreto aplicable para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio”, si bien el “plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será de seis meses desde el acuerdo de inicio del procedimiento de sustitución por incumplimiento del deber de edificación”. En todo caso, a tenor de lo señalando en la LISTA, mientras no existan reglas de carácter reglamentario que ordenen específicamente estos procedimientos, habrá que estar a las reglas generales de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas¹⁵²⁸.

En cualquier caso, la LISTA prevé que en “cualquiera de las modalidades de ejecución mediante sustitución podrá aplicarse, de forma voluntaria o forzosa, la reparcelación en régimen de propiedad horizontal entre las personas propietarias y el municipio o, en su caso, entre la adjudicataria de la ejecución”¹⁵²⁹.

.

CAPÍTULO DECIMOSEPTIMO

Actividad edificatoria. Medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación

1. Intervención administrativa en la actividad de ejecución.

Como se ha comentado, la acción edificatoria puede habilitarse bien a través de la autorización previa (licencia urbanística), a través de la orden o mandato, pero también admite la comunicación en sus formas de DR o CP.

1.1. Autorización mediante licencia.

La acción de reconocimiento que legitima la de intervención en la edificación y usos del suelo tienen su expresión clara en la autorización o licencia.

La jurisprudencia, desde antiguo¹⁵³⁰, ha definido la licencia urbanística como “un acto administrativo, de naturaleza reglada, mediante la cual la Administración actúa un control preventivo sobre la actividad de los administrados para asegurar que el aprovechamiento urbanístico de los terrenos que se pretende llevar a cabo se ajusta a la ordenación urbanística”.

Algunos autores¹⁵³¹ han afirmado que “tradicionalmente se ha venido considerando a las licencias urbanísticas como ejemplo típico de actos de autorización administrativa, es decir, como ejemplo de actos administrativos de comprobación previa de que la actividad urbanística pretendida es posible autorizarla porque el solicitante ha cumplido los deberes urbanísticos legalmente exigibles para poder ejercer la actividad con antelación a dicha comprobación”. Otros¹⁵³² explican que la legislación urbanística “al declarar sujetos a previa licencia los actos de edificación y uso del suelo, opera o habilita a la Administración para intervenir ex ante la realización de dichos actos, de modo que ésta sólo es legítima si cuenta con el amparo de la preceptiva licencia. Esta (...) ha de otorgarse de acuerdo con las previsiones de la propia Ley, de los Planes de Ordenación (...), es decir, de la ordenación urbanística, precisando (...) que toda denegación de la licencia debe ser motivada”. Para estos mismos autores “la licencia urbanística constituye uno de los supuestos más genuinos de aplicación de la técnica autorizatoria, entendida como remoción o alzamiento de una prohibición legal de ejercicio de un derecho subjetivo perfecto impuesta por la necesidad de contrastar previamente que dicho ejercicio se atiene a los límites que configuran el propio derecho según la ordenación urbanística”.

1.2. Orden de ejecución.

La acción en la edificación y usos del suelo no sólo tiene su manifestación administrativa a través del control previo ejercido mediante licencia. También puede tener cobertura esta acción a través de la orden (la orden de ejecución).

Diversos autores¹⁵³³ han comentado que según la legislación de bases de régimen local (LBRL) “las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: (...) Sometimiento a previa licencia (...) Ordenanzas individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto (...). Los expuestos modos de intervención –licencia y mandato– son manifestaciones de la actividad policial de la Administración. La gran diferencia estriba en que en el campo de la licencia estamos ante una intervención solicitada por el particular, quien pretende ejercitar su derecho a la edificación y uso del suelo, mientras que la orden de ejecución es precisamente, la imposición de una obligación a un administrado o particular, sobre o contra la voluntad de éste, de tal modo que el incumplimiento de la orden daría lugar, en su caso, no solo a la imposición de una sanción pecuniaria, sino a una ejecución por la propia Administración, a costa del particular que in-

cumplió lo ordenado”. Otros autores¹⁵³⁴ han señalado que “el deber genérico que venimos analizando de conservar y mantener los bienes inmuebles en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, sólo se convierte en obligación específica de ejecutar obras o medidas ordenadas cuando previamente media la preceptiva orden de ejecución”, de tal forma que ésta “se manifiesta como una concreción (...) de la potestad que ostenta la Administración Municipal de mantener los inmuebles en adecuadas condiciones y, por ende, como manifestación del ejercicio de la actividad de policía administrativa, potestad inserta en el artículo 1.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales entre las clásicas formas de intervención administrativa”.

De lo comentado hasta ahora se desprenden algunas de las diferencias fundamentales entre la autorización previa o licencia y la orden de ejecución. Mientras que la primera deriva de una solicitud y, por tanto, de un acto voluntario del administrado, la segunda implica una imposición de la Administración al administrado exigiéndole el cumplimiento de un deber. Esta diferencia entraña también la definición de la actuación, que en el caso de la licencia debe estar descrita en la solicitud y perfilada en la documentación, fundamentalmente técnica, presentada por el administrado y que debe cumplir, además, con las exigencias previstas en la legislación urbanística y en el planeamiento. Sin embargo, en el caso de la orden de ejecución debe ser la Administración la que señale el alcance de la actuación, concretando los aspectos técnicos de la misma, de tal forma que la acción del administrado debe ceñirse a las indicaciones de la orden¹⁵³⁵.

Conviene determinar aquí cuales son las características básicas de la orden de ejecución a través de la que se debe definir, por ejemplo, las obras a ejecutar para la conservación en buen estado de seguridad, salubridad, ornato, favoreciendo la accesibilidad universal y el ahorro energético. Como ha señalado Rodríguez de Santiago¹⁵³⁶, la orden debe responder a las condiciones siguientes:

- Ha de ser detallada y concreta, debe contener el presupuesto, y conceder un plazo para su materialización.
- Dictada la orden de ejecución, no es necesaria la posterior licencia.
- El destinatario de la orden debe de responder a una clara apariencia de titularidad.
- El procedimiento de emisión requiere informe técnico y audiencia al interesado.
- Responsabilidad subsidiaria de la Administración.

1.3. Actividad comunicada.

Recientemente la actividad de autorización mediante la licencia se ha visto desplaza, en un proceso de desregularización, con el objetivo de facilitar la actividad, por la simple comunicación, en diversos supuestos, a través de los procedimientos de “comunicación previa” (CP) y de “declaración responsable” (DR).

La legislación sobre medidas liberalizadoras¹⁵³⁷ ha supuesto la eliminación del requisito de autorizaciones previas en el campo de las actividades y, últimamente, en el campo de la obra, de la autorización de usos y ocupación con incidencia urbanística, después de la reforma operada en la LOUA¹⁵³⁸. Está claro que la actividad comunicada supone una forma de cobertura a ciertas acciones que sustituyen a la autorización o licencia, con el fin de dar agilidad a los procedimientos.

Antes de la última reforma de la LOUA, de su mismo análisis y del estudio del RDU se desprendía, claramente, la posibilidad de habilitar ciertas actuaciones a través de la comunicación. Los artículos 169 de la LOUA y 7 y 8 del RDU, definían de forma general los actos sujetos a licencia urbanística, estableciendo una clasificación precisa por un lado, y abierta por otro. Pero también, el artículo 6 del RDU concreta cuál es el ámbito de las determinaciones que, desde el punto de vista municipal, implican control previo de la actividad urbanística, girando ese control alrededor de lo se puede denominar como determinaciones de ordenación urbanísticas¹⁵³⁹. Las intervenciones que no afectarán a estas determinaciones no tienen que ser controladas con carácter previo, si bien debían de ajustarse a la más estricta legalidad y al cumplimiento de las normas exigibles, tal y como debe declarar el promotor con la presentación de la CP o DR. En cualquier caso, estas actuaciones serían controladas, en relación con su adecuación a la legalidad y a la veracidad de lo declarado, a posteriori, por los servicios municipales correspondientes.

El artículo 169bis de la LOUA vino a solventar cualquier tipo de duda, ya que señalaba los actos o acciones de intervención en la edificación y usos del suelo en los que preveía como título habilitante la presentación de DR o CP, apartándose de la tradicional exigencia de licencia.

La comunicación, en sus formas de DR o CP, como título habilitante que da cobertura para la acción sobre la edificación y los usos del suelo no es un invento reciente. Ha tenido cobertura legal en todos estos años, y la tiene, a nivel de legislación de procedimiento administrativo y de régimen local. Ha sido asumida de forma generalizada por la legislación urbanística¹⁵⁴⁰, y se ha desarrollado a nivel municipal en base de ordenanzas municipales justificadas, precisamente, por el principio de la elección, por parte de la Administración, del medio de intervención menos restrictivo.

2. Actos sujetos a licencia urbanística municipal.

Teniendo en cuenta la definición general del concepto licencia urbanística recogida por la jurisprudencia y la doctrina científica, se pueden analizar los elementos determinantes de la naturaleza de la licencia urbanística:

-Es una medida de intervención administrativa en la actividad de edificación y uso del suelo (excluye para esta actividad el régimen de libre ejercicio).

-Incide, no sobre el contenido del derecho a la edificación o usos del suelo de que se trate (aunque esto fue puesto en cuestión por el “régimen de adquisición de facultades” de la LS92¹⁵⁴¹), sino sobre el ejercicio mismo de dicho derecho. En boca de García de Enterría y Parejo Alfonso “lo que queda sujeto a la licencia es, en efecto, el acto puntual de edificación o usos del suelo (...). Por tanto, la intervención administrativa a través de la licencia se produce siempre y necesariamente cuando ya el estatuto urbanístico del derecho de propiedad está establecido y se ha producido la definición ‘ex legen’ del contenido de las facultades y deberes del derecho dominical configurado por dicho estatuto a los titulares del suelo (...)”.

-Tiene por objeto controlar que el acto que se pretende ejercer está de acuerdo con la ordenación urbanística aplicable. Es un control de la licitud de dicho acto en relación con la ordenación urbanística.

2.1. Concepto.

Lo específico de la licencia urbanística es la naturaleza de la actividad sujeta a control: se trata de fiscalizar, con carácter previo a su desarrollo, la acción encaminada a la utilización del suelo y la edificación, con el fin de comprobar que es posible el proceso de la actividad por haberse cumplido con los deberes urbanísticos previos, y por el hecho de que ésta se ajusta a las determinaciones y limitaciones impuestas por la legislación y el planeamiento urbanístico. En este caso, la base para ejercer esta actividad de control se sitúa en la legislación urbanística que es la que exige la obligación de someter a licencia previa a una serie de actos señalados expresa o tácitamente.

Conviene profundizar en las consecuencias de los caracteres definitorios de la licencia:

-La licencia es un control meramente declarativo de legalidad. García de Enterría y Parejo Alfonso afirmaron que “la licencia municipal es una autorización, cuyo contenido se agota en la comprobación de la adecuación o no del concreto ejercicio de la facultad dominical, del aprovechamiento urbanístico pretendido en cada caso, a la ordenación urbanística (...), pero un control que (...) opera en el ámbito de lo lícito, de las actividades legítimas, aunque sujetas a la limitación administrativa que precisamente la licencia remueve. De ahí su carácter preventivo, previo a la materialización de la actividad, del acto de ejercicio de la facultad o aprovechamiento urbanístico de que se trate”. En este sentido, estos mismos autores entienden que la licencia “es un acto de intervención de efectos meramente declarativos (...) y en ningún caso constitutivos”. El esquema clásico parte del hecho de que el derecho urbanístico que implica una posibilidad de edificar o materializar usos (el “ius aedificandi”¹⁵⁴²) ha sido ya atribuido por la ordenación urbanística, de tal forma que la licencia se circunscribe a verificar que el ejercicio de dicho derecho, tal como se pretende llevar a efecto, está dentro de los límites previstos por dicha ordenación y se produce con el cumplimiento de los deberes. El título del derecho a edificar no reside, desde el punto de vista jurídico y urbanístico, en la licencia,

sino en la legislación urbanística y en el planeamiento, razón por la cual, en palabras de los autores señalados “los actos ejercitados sin licencia, pero de conformidad con la ordenación urbanística, son siempre legalizables”. De tal forma que “del carácter declarativo del control ejercitado a través de la licencia se deriva el carácter indefinidamente repetible de dicho control o, dicho de otro modo, la posibilidad (...) de solicitar sucesivamente y sin límite nuevas licencias para la realización de un mismo acto sobre idéntico suelo o construcción, con base en nuevos hechos o en la alteración de las características del acto proyectado”.

-La licencia como control específico de la legalidad urbanística. La doctrina y la jurisprudencia han advertido que el control de legalidad que verifica la licencia urbanística es específico. Tiene un objeto determinado que es comprobar el ajuste del acto previsto a la legalidad urbanística; legalidad que encuentra su base en la legislación y que tiene un desarrollo de carácter general y reglamentario aplicable a cada municipio a través del planeamiento urbanístico. García de Enterría y Parejo Alfonso señalaron que la licencia urbanística “consiste en un control de legalidad, pero no genérico referido al ordenamiento jurídico en su conjunto, sino (...) específico aplicado exclusivamente a las previsiones y determinaciones de la Ley del Suelo, de los Planes de Ordenación Urbana (...) la potestad de control administrativo previo de la actividad a través de licencia es aplicación de la ordenación urbanística y sólo ésta”. La consecuencia inmediata del carácter de control de la legalidad en el campo específico de la legalidad urbanística plantea “la imposibilidad jurídica de la extensión de dicha potestad al enjuiciamiento de aspectos diversos del urbanístico, singularmente los de índole jurídico-civil (...) estos otros aspectos están sometidos por el ordenamiento a otras competencias”, de tal forma que “todo pronunciamiento municipal sobre cuestiones jurídico-civiles o que, aun siendo jurídico-públicas, extravasasen el ámbito de la ordenación urbanística con ocasión del ejercicio de su potestad de licencia urbanística, rebasaría los límites legales de ésta e incurriría así en vicio de nulidad por incompetencia manifiesta”. Y esto, con las excepciones planteadas, ya desde antiguo, por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en su Sentencia de 5 de febrero de 1975 advertía que “salvo los casos en que una necesaria defensa del dominio público así lo imponga, pero siempre que ‘de modo patente, claro, inequívoco, conste la titularidad pública’”, no debía hacerse manifestación sobre cuestiones jurídico-civiles.

La licencia, si bien produce efectos entre la Corporación y el sujeto de la actividad, no altera las situaciones jurídicas privadas entre éste y las demás personas, quedando fuera de su ámbito las cuestiones relativas a las situaciones jurídicas del peticionario de la licencia y de éste en relación con cualquier otra persona. La legislación urbanística ha extraído la consecuencia lógica prescribiendo y aplicando lo que son criterios generales en el sentido de que “las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros”¹⁵⁴³.

-Control objetivo de los actos a desarrollar. Según García de Enterría y Parejo Alfonso lo que “a la LS le interesa controlar a través de la licencia es el acto objetivo de ejercicio de las facultades otorgadas por la ordenación urbanística a los titulares de derechos dominicales (...). Son, pues, las características de estos actos, en sí mismos considerados y con abstracción de los sujetos que pretendan realizarlos, los determinantes a la hora del otorgamiento de las licencias urbanísticas”.

-La licencia como acto reglado. La licencia impone un control de estricta legalidad lo que supone el carácter reglado de la potestad municipal de intervención en el ejercicio a través de dicha autorización. Esto significa que la licencia ha de otorgarse o denegarse necesariamente según que el acto proyectado se ajuste o no a la normativa urbanística de aplicación, y por lo tanto (según comentarios de García de Enterría y Parejo Alfonso) la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha insistido en que “la Administración no es libre para decidir si otorga o no una licencia, su competencia es reglada

en este particular y las Leyes y Reglamentos le indican cuándo debe denegarla”, de tal forma que “el otorgamiento de la licencias para obras y construcciones en terrenos privados es un acto de la Administración en el que ésta se limita a controlar si tal modalidad de ejercicio de las facultades dominicales del particular se ajusta a las disposiciones que lo encauzan y regulan en interés público (...) disposiciones a las que los Ayuntamientos habrán de ajustarse en el doble sentido de tener que denegar las licencias a que tales disposiciones se opongan y de tener que conceder las que a las mismas se acomoden”.

La naturaleza reglada¹⁵⁴⁴ de la licencia, según la propia jurisprudencia, tiene dos consecuencias fundamentales: la interdicción de la desnaturalización de la intervención administrativa por la vía de la imposición de restricciones discrecionales; y la consideración de la licencia como acto debido y no negociado.

2.2. Actos sujetos a licencia. Clasificación. Concepto de “proyecto” sujeto a licencia. Visado colegial del “proyecto”.

Para el artículo 137.1 de la LISTA están “sujetos a previa licencia urbanística municipal las obras, construcciones, edificaciones, instalaciones, infraestructuras y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, así como las divisiones, segregaciones y parcelaciones urbanísticas, incluidas las distintas fórmulas de propiedad horizontal reguladas en la legislación en la materia”. Y esto teniendo en cuenta que el promotor tiene la “obligación de obtener con carácter previo, las concesiones, autorizaciones o informes que sean procedentes con arreglo”, al contenido de la Ley o con arreglo legislación sectorial aplicable¹⁵⁴⁵.

❖ **Cuadro/Gráfico 45.** Actos sujetos a licencias en la LISTA Comparación con el contenido de la LOUA/RDUA en la página 600.

❖ **Cuadro/Gráfico 46.** Aproximación a la necesidad de autorizaciones previas a la concesión de licencias según la legislación sectorial en la página 602.

Siendo el objeto de la licencia urbanística comprobar la adecuación de la actuación proyectada a la ordenación urbanística, el artículo 6.1 del RDU, concreta el contenido que, en su día, estableció el artículo 169 de la LOUA, cuando afirmaba que “constituye el objeto de la licencia urbanística la comprobación por la Administración municipal de que las actuaciones de los administrados sujetas a ella se adecuan a la ordenación territorial y urbanística vigente”, determinando una serie de actos sujetos a licencia descritos en el artículo de la Ley señalados y matizados, de forma más precisa, en los artículos 7 y 8 del RDU. Ahora bien, estas actuaciones sujetas a control previo mediante licencia urbanística, son objeto de la misma, precisamente, porque es necesario comprobar el cumplimiento de una serie de aspectos de carácter estrictamente urbanístico (relacionados en artículo 6.1 del RDU). Estos aspectos son los que se han dado en llamar determinaciones urbanísticas, y son los que se refieren, específicamente, a las condiciones que inciden en la ordenación urbanística en los términos previstos en su día, en el artículo 10 de la LOUA¹⁵⁴⁶, y a las condiciones de adecuación de la parcela o ámbito de actuación para implantar la intervención propuesta.

El artículo 6 del RDU completa la necesidad de comprobar esas determinaciones básicas de ordenación urbanística, con la obligación de adentrarse “con motivo del otorgamiento de la licencia urbanística, al examen del cumplimiento de aquellas previsiones cuya competencia se atribuya expresamente a los Ayuntamientos” (párrafo 2), y comprobar “los aspectos técnicos relativos al cumplimiento de las exigencias básicas de calidad de la edificación”, que deben verificarse, “sin perjuicio de la responsabilidad de los agentes que intervengan en el proceso de edificación conforme a su

normativa reguladora, así como sin perjuicio del control que corresponda a otras Administraciones públicas respecto de la verificación del cumplimiento de las condiciones técnicas reglamentarias de las instalaciones previstas en los edificios, de cuyo cumplimiento serán responsables quienes las proyecten y certifiquen, conforme a la normativa reguladora para su puesta en funcionamiento” (párrafo 3). Lógicamente la extensión a la comprobación de exigencias básicas de calidad sólo debe de producirse si existe la necesidad de una comprobación previa de determinaciones urbanísticas, que es lo que justifica, de forma concreta, la autorización municipal previa.

Llegado a este punto es imprescindible recordar el contenido preciso de las determinaciones urbanísticas básicas, que deben ser comprobados de forma previa por el Ayuntamiento, y que justifican ese mismo control, por su naturaleza estrictamente urbanística. Como se ha señalado, el artículo 6.1 del RDU relaciona estos aspectos:

-El cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia.

-La adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las normas urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente. A tal efecto, se verificará el cumplimiento de, al menos, las siguientes determinaciones urbanísticas:

·Condiciones de parcelación.

·Usos urbanísticos, densidades y tipología de la edificación.

·Alineaciones y rasantes.

·Edificabilidad, altura de la edificación, ocupación permitida de la edificación, situación, separación a linderos y entre edificaciones, fondo edificable y retranqueos.

·Dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstas para la parcela o solar¹⁵⁴⁷.

·Ordenanzas municipales de edificación y urbanización.

-La incidencia de la actuación propuesta en el grado de protección de los bienes y espacios incluidos en los Catálogos¹⁵⁴⁸.

-La existencia de los servicios urbanísticos necesarios para que la edificación pueda ser destinada al uso previsto¹⁵⁴⁹.

La determinación de los actos sujetos a licencia señala una serie de conceptos que deben ser analizados. En este sentido no debe admitir duda el significado de uso del suelo, subsuelo y vuelo, como acto que requiere licencia urbanística previa¹⁵⁵⁰. No admite duda el concepto infraestructura¹⁵⁵¹. La duda se puede plantear a la hora de diferenciar el concepto edificación del de construcción, y estos dos, del concepto instalación¹⁵⁵².

El concepto de edificación y construcción tienen un contenido legal claro (teniendo en cuenta que toda edificación es una construcción, aunque no ocurre igual a la inversa), si se atiende a la definición señalada en la LOE¹⁵⁵³. Destaca la vinculación de los conceptos “edificación” y “construcción” (el

proceso de edificación como “el resultado de construir un edificio”) que presenta la condición general de tener carácter permanente, ya sea de uso y/o propiedad pública o privada y referido a todos los usos posibles, identificados en la mayoría de los casos con usos globales o genéricos regulados por la legislación y el planeamiento urbanístico.

En resumen, requieren licencia todos los actos de “obras, construcciones, edificaciones, instalaciones, infraestructuras y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo”, que afecten a la ordenación urbanística y, desde luego, los actos de división, segregación y parcelación. Y esto ya que es necesario comprobar que las condiciones previstas para su implantación pueden afectar a la ordenación urbanística.

La definición de las actuaciones sobre construcciones, edificios e instalaciones, que implican intervención en la edificación y usos del suelo y que, con carácter general, requieren autorización previa o licencia, se identifica en la mayoría de los casos, si se hace referencia a una actuación de importancia, con el concepto de obras de edificación que exigen “proyecto técnico” según la LOE.

La vinculación del objeto de la licencia sobre edificios, construcciones e instalaciones, regulado en la legislación urbanística, y el concepto de edificación que requiere “proyecto técnico” permite matizar los tipos de obras sobre construcciones, edificaciones e instalaciones que tienen entidad suficiente para requerir “proyecto”, y por lo tanto, y en muchos de los casos, tienen una importancia singular para actuar sobre lo que se define como parámetros urbanísticos básicos, que deben ser objeto de un control urbanístico previo.

En este momento conviene señalar que el proyecto de una edificación es un “proyecto técnico”, que tiene un alcance concreto. Para el artículo 4 de la LOE “proyecto es el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras contempladas en el artículo 2. El proyecto habrá de justificar técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable”. Según el CTE, el “proyecto técnico” debe tener unas características mínimas y a los efectos de su tramitación administrativa puede desarrollarse en la fase de “proyecto básico” y “proyecto de ejecución”¹⁵⁵⁴. Los “proyectos técnicos” pueden tener visado colegial o no¹⁵⁵⁵.

a. Actos excluidos de licencia.

La precisión de las actuaciones que requieren licencia según la LISTA¹⁵⁵⁶, que como se ha señalado se vincula al hecho de afectar a determinaciones de ordenación urbanística, y de forma generalizada en el caso de edificaciones (sobre todo de obra nueva), requieren “proyecto” en los términos previstos en la LOE, se ve acotada de forma definitiva cuando la propia LISTA (artículo 137.2) relaciona expresamente, los actos de intervención en la edificación y usos del suelo no sujetos a licencia.

Estarán sujetos a licencia los que no sean objeto de las siguientes coberturas habilitantes:

- “Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa” previstos por la propia Ley¹⁵⁵⁷.
- “Obras que sean objeto de las órdenes de ejecución¹⁵⁵⁸, ni los actos necesarios para la ejecución de resoluciones administrativas¹⁵⁵⁹ o jurisdiccionales dirigidas al restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística¹⁵⁶⁰”.
- “Divisiones, segregaciones y parcelaciones urbanísticas, contenidas en proyectos de reparcelación”¹⁵⁶¹.

-“Constitución y modificación de complejos inmobiliarios en los supuestos exceptuados en la legislación estatal”¹⁵⁶².

-“Actos de urbanización comprendidos en proyectos de urbanización¹⁵⁶³ debidamente aprobados”. Igualmente no “requerirán licencia los actos de urbanización complementarios a las actuaciones edificatorias contenidos en los proyectos que las definan”¹⁵⁶⁴.

-De forma novedosa, según la Ley no requieren licencia urbanística los “usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente, ni conlleven la realización de construcciones, edificación ese instalaciones”¹⁵⁶⁵.

-“Actos promovidos por Administraciones Públicas en los supuestos exceptuados” en la propia Ley¹⁵⁶⁶.

-Los que no requieran licencia según la regulación específica contenida en la correspondiente legislación sectorial.

b. Licencias parciales.

La Ley, en su artículo 140.4 prevé que “reglamentariamente se desarrollará la posibilidad de otorgar licencias de obras por fases, así como de ocupación o utilización parciales, estableciendo los requisitos y garantías para su otorgamiento”, y esto siguiendo las previsiones de su Exposición de Motivos cuando señala que “se reconoce la posibilidad de establecer fases para las obras de edificación con arreglo a un régimen de garantías”.

Las licencias se solicitan y otorgan, con carácter general, para la actividad o uso previstos en la solicitud. Ahora bien el RDU (artículo 9) ya posibilita la concesión de licencias de obras parciales que autoricen la realización de fases concretas de un “proyecto básico” de edificación, aunque será necesaria la presentación del “proyecto de ejecución” de la fase concreta. También pueden otorgarse licencias ocupación o utilización limitadas a partes de las construcciones e instalaciones ejecutadas conforme a una previa licencia urbanística (ahora a través de DR¹⁵⁶⁷), siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- Que las partes para cuya ocupación o utilización se solicite, resulten técnica y funcionalmente susceptibles de ser utilizadas de forma independiente sin detrimento de las restantes.
- Que, en la ejecución del resto de las obras previamente autorizadas se estén cumpliendo, en el momento de la solicitud de habilitación parcial, los plazos y las demás determinaciones que imponga la normativa aplicable.

El Ayuntamiento podrá exigir, mediante acuerdo motivado, que el solicitante constituya garantía para asegurar la correcta ejecución de las obras restantes.

Pueden habilitarse la ocupación o utilización limitadas a partes de las construcciones e instalaciones que cumplan la normativa urbanística, cuando existan otras partes que no se ajusten a la misma en aspectos de detalle o escasa entidad, siempre que se cumpla que las partes para cuya ocupación o utilización se requiere, resulten técnica y funcionalmente susceptibles de ser utilizadas de forma

independiente, y que se constituya garantía, sin perjuicio de ejercitar las potestades de disciplina urbanística que fueren procedentes¹⁵⁶⁸.

c. Efectos de las obras aprobadas por el Ayuntamiento y las licencias.

La LISTA advierte que los actos de edificación, construcción, instalación y usos del suelo (subsuelo y vuelo) promovidos por el Ayuntamiento en su Municipio, adoptados por acuerdo municipal no requerirán, lógicamente, licencia¹⁵⁶⁹, pero estarán sujetos “a los mismos requisitos¹⁵⁷⁰ y producirá los mismos efectos que la licencia urbanística¹⁵⁷¹, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen local¹⁵⁷²” (artículo 139.2).

En la misma línea, el artículo 10.1 del RDUa señala que “la aprobación de los actos promovidos por el Ayuntamiento en su término municipal estará sujeta a los mismos requisitos y producirá los mismos efectos que la licencia urbanística (en cuanto a control del ajuste a la legalidad urbanística), sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen local”.

2.3. Licencias, órdenes y actos similares contra la ordenación urbanística. Alteración de la ordenación urbanística. Revisión. Indemnización.

Para el apartado 3 del artículo 137 de la LISTA “sin perjuicio de las causas de nulidad previstas en la legislación vigente, serán nulas de pleno derecho las licencias, órdenes de ejecución, declaraciones de fuera de ordenación o asimiladas, u otras autorizaciones o aprobaciones municipales¹⁵⁷³ que se otorguen contra las determinaciones de la ordenación urbanística, cuando tengan por objeto la realización de los actos y usos contemplados en el artículo 153.2¹⁵⁷⁴”.

En este caso se “declarará su nulidad mediante su revisión de oficio, siempre que concurran los presupuestos para ello. En el caso de que sea meramente anulable podrá proceder a su declaración de lesividad y a su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Todo ello de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo común” (artículo 156.1)¹⁵⁷⁵.

Una vez revisado el acto administrativo declarado contrario a la ordenación urbanística, la Administración “iniciará el procedimiento previsto para restablecer la legalidad en los casos en que el título habilitante sea declarado nulo en vía administrativa, con la limitación temporal del ejercicio de acciones para restablecer la legalidad territorial y urbanística”.

El artículo 68 del RDUa señala que “cuando los actos constitutivos de infracción se realicen al amparo de la aprobación o licencia preceptivas o, en su caso, en virtud de orden de ejecución y de acuerdo con sus respectivas condiciones, no podrá imponerse sanción administrativa alguna mientras no se proceda a la anulación del título administrativo que en cada caso los ampare”. Pero además, “si la anulación es consecuencia de la del instrumento de planeamiento o de gestión del que sean ejecución o aplicación, no habrá lugar a imposición de sanción alguna a quienes hayan actuado ateniéndose a dichos actos administrativos, salvo a los que hayan promovido el instrumento anulado en caso de dolo, culpa o negligencia grave”. En consecuencia, no se podrá reaccionar frente al ilícito si la Administración mantiene vigente el título habilitante que dio cobertura a la presunta infracción. Estas determinaciones parten de la lógica presunción de legalidad de los actos administrativos no anulados. Si los actos ilegales tienen su base en una licencia u orden de ejecución, o un planeamiento o acto de gestión no anulado, seguirá gozando de la misma presunción de legalidad del acto que le da cobertura, y consecuentemente no será posible la sanción del supuesto infractor ni la restauración del orden urbanístico¹⁵⁷⁶.

La vinculación de la licencia con las determinaciones de la ordenación urbanística plantea otras cuestiones al margen de la posibilidad de su otorgamiento contra dicha ordenación (que implica como se ha comentado, su nulidad y/o revisión, y como consecuencia, y cuando proceda, la correspondiente indemnización). El carácter estrictamente reglado de acto de concesión implica otras dos cuestiones básicas:

-Cuál sea el régimen legal aplicable a la hora del otorgamiento de la licencia en el caso de alteración de esta ordenación (innovación mediante revisión o modificación de planeamiento).

-La de la posibilidad de sujetar la licencia a condición.

Según los diversos autores¹⁵⁷⁷, en relación con la primera cuestión (esto es el régimen legal aplicable), habría que reflexionar sobre el hecho de que en la licencia “confluye la problemática específica de la licencia en cuanto mero control de legalidad de efectos declarativos y la mecánica de la atribución de su contenido en aprovechamientos por el estatuto urbanístico de la propiedad a los titulares de éste”, y la circunstancia que se puede producir por la “modificación de la ordenación urbanística” que puede alterar, sustancialmente estos aprovechamientos, todo esto, teniendo en cuenta que la legislación urbanística trata de resolver esta cuestión con “la técnica de la suspensión del otorgamiento de licencias” que “está derechamente dirigida a resolver en estos terrenos la transición desde la ordenación concreta a la nueva que la sustituya”, pero a veces “dicha técnica no solventa por sí misma la cuestión de si las solicitudes deducidas con anterioridad a la suspensión y que debieron legalmente quedar resueltas, de producirse la misma, han de serlo necesariamente conforme a la normativa vigente en el momento de ser presentadas o, por el contrario y con independencia de las responsabilidades en que pueda haber incurrido la Administración, el solo hecho de que la licencia deba expedirse ya al tiempo de la vigencia de la nueva ordenación exige su otorgamiento a tenor de ésta”.

El artículo 174 de la LOUA determinaba que “cuando las licencias urbanísticas resulten disconformes con la nueva ordenación urbanística de aplicación, en virtud de la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento prevalente o de la innovación del vigente al tiempo del otorgamiento de aquéllas, y los actos no hayan aun concluido, el municipio, cuando la iniciación o finalización de éstas pudiera llegar a dificultar de forma apreciable la nueva ordenación, podrá: a) Declarar, motivadamente y previa audiencia a los interesados, la disconformidad con la ordenación urbanística. Esta declaración conllevará la inmediata suspensión de la eficacia de la licencia cuando los actos no se hayan iniciado, y la paralización inmediata de los actos de edificación amparados por la misma cuando éstos se hayan iniciado. En ambos casos por un plazo máximo de cuatro meses. b) Dentro del período de vigencia de la suspensión legal y previa audiencia a los interesados, declarar la revocación de la licencia en todo o en parte, determinándose los términos y las condiciones en los que los actos puedan ser iniciados o continuados y finalizados. Se fijará, en su caso, la indemnización a que hubiere lugar”.

El artículo 23 del RDUa regula el tratamiento del otorgamiento de licencias en caso de formulación (o revisión y adaptación) del planeamiento urbanístico:

“Cuando las licencias urbanísticas resulten disconformes con la nueva ordenación urbanística de aplicación, en virtud de la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento prevalente o de la innovación del vigente al tiempo del otorgamiento de aquéllas, y los actos no hayan aún concluido, el municipio, cuando la iniciación o finalización de éstas pudiera llegar a dificultar de forma apreciable la nueva ordenación podrá declarar, motivadamente y previa audiencia a los interesados, la disconformidad con la ordenación urbanística. Esta declaración conllevará la inmediata suspensión de la

eficacia de la licencia cuando los actos no se hayan iniciado, y la paralización inmediata de los actos de edificación amparados por la misma cuando éstos se hayan iniciado. En ambos casos por un plazo máximo de cuatro meses. Dentro del periodo de vigencia de la suspensión legal y previa audiencia a los interesados, se podrá declarar la revocación de la licencia en todo o en parte, determinándose los términos y las condiciones en los que los actos puedan ser iniciados o continuados y finalizados. Se fijará, en su caso, la indemnización a que hubiere lugar”.

El artículo 48.c del TRLSRU señala como supuesto indemnizatorio “la modificación o extinción de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas con cambios sobrevenidos de la ordenación territorial o urbanística”¹⁵⁷⁸.

Resulta evidente que la legislación urbanística prevé que la edificación de un solar o parcela se verifique en función de las condiciones urbanísticas señaladas en el momento de iniciarse la edificación procediendo, en todo caso, la indemnización correspondiente por la extinción de la licencia concedida en función de un régimen u ordenación urbanística distinta. Esta línea ha sido la defendida por la doctrina clásica¹⁵⁷⁹ que advirtió que la “mayoría de los pronunciamientos (...) sostienen que la normativa a tener en cuenta a la hora del otorgamiento de las licencias es precisamente la que estuviera en vigor en el momento de presentar la solicitud (...) si la técnica de la suspensión no puede jugar y la licencia debe otorgarse, pero contradice la futura ordenación, la solución nunca puede ser de apreciación de ésta para la denegación de la licencia y sí sólo (...) la revocación de la licencia por haber sobrevenido circunstancias (la nueva ordenación) que de haber existido a la sazón hubieran motivado su denegación; revocación (...) como un deber para la Corporación Local (...). Aquí se evidencia el valor exclusivamente declarativo de la licencia, pues la indemnización que proceda (...) sólo alcanza a las inversiones o los desembolsos efectivamente realizados por el titular de la licencia”. Siguiendo el esquema argumental de estos pronunciamientos, la Jurisprudencia asentada del Tribunal Supremo sostiene que si la solicitud de licencia se presenta inmediatamente antes de un cambio de ordenación, de modo que entre la presentación de aquella y la entrada en vigor de éste no media el tiempo legal fijado por el artículo 9 RSCL¹⁵⁸⁰, para la resolución del procedimiento correspondiente, debe entenderse de aplicación no la vieja, sino la nueva ordenación. Este criterio judicial viene a hacer frente a los intentos de consolidación de situaciones ante la inminencia de la alteración de una ordenación urbanística.

La segunda cuestión a tener en cuenta en la concesión de la licencia hace referencia a la posibilidad o no de sujetar ésta a condición. García de Enterría y Parejo Alfonso¹⁵⁸¹ han señalado que “la jurisprudencia admite la sujeción de los actos administrativos a determinaciones accesorias de la voluntad (...) pero esta admisión se entiende (...) sólo dentro de los márgenes permitidos por la tipicidad del acto, en cuanto que dichas determinaciones no rompan el marco legal típico y conduzcan a una libre configuración administrativa de la decisión (...) una actividad de pura ejecución, aplicación o particularización de la norma al caso concreto, razón por la cual las determinaciones accesorias de la voluntad han de jugar en la misma necesariamente dentro de los límites que ofrezcan dicho proceso de aplicación o ejecución”, de tal forma que “las facultades del derecho de propiedad deben ejercerse dentro de los límites fijados por la ordenación urbanística y (...) las licencias han de otorgarse de acuerdo con dicha ordenación (...). De este modo puede afirmarse la incompatibilidad de principio con la licencia urbanística de la figura jurídica de las determinaciones accesorias¹⁵⁸². Esto vale muy especialmente para la condición, pues si por tal ha de entenderse (...) en cuanto elemento accesorio de una declaración de voluntad, la sumisión de ésta en su eficacia a un suceso futuro e incierto, el reconocimiento de su juego en la concesión de la licencia equivaldría al reconocimiento de un contenido discrecional en la potestad municipal (...). Significaría, en definitiva, dejar en manos de la Administración el ejercicio por los propietarios de sus facultades dominicales, en cuanto aquélla

estaría habilitada para sujetar dicho ejercicio a condiciones fijadas por la simple voluntad administrativa (...) lo que entrañaría, además, la quiebra del principio de igualdad de los administrados ante la Ley”.

Sin embargo, el artículo 16.1 del RSCL¹⁵⁸³ contempla el incumplimiento de las “condiciones” a que estuvieran subordinadas las licencias como causa de pérdida de la eficacia de éstas y con esto parece admitir la posibilidad del condicionamiento de las autorizaciones municipales. El referido precepto está haciendo referencia, sin embargo, a las que se conoce con las expresiones de “cláusulas o condiciones legítimas” de las licencias, pero en modo alguno a auténticas cláusulas continentales de condiciones en estricto sentido, como elementos accesorios y discrecionales fijados en los actos de autorización. Las aludidas “cláusulas legítimas” no son otra cosa de “conditiones iuris”, que es una figura radicalmente distinta de la condición propiamente dicha¹⁵⁸⁴.

2.4. Actos sujetos a licencia promovidos por la Administración Pública.

Los actos de intervención en la edificación y usos del suelo sujetos normalmente a licencia (u otro título habilitante) promovidos por una “Administración Pública o sus entidades adscritas o dependientes de ésta”, distinta del Ayuntamiento, están sujetos al correspondiente título habilitante (artículo 139.1 de la LISTA). Ahora bien, se exceptúa de esta regla general (artículo 139.3, 4 y 5 de la LISTA):

-“Obras de implantación de infraestructuras y servicios técnicos, cuando la legislación sectorial establezca un procedimiento especial de armonización con la ordenación urbanística y las obras públicas ordinarias”.

-Obras “amparadas y definidas en Planes Especiales, cuyo ámbito comprenda más de un término municipal”.

Estos supuestos son los señalados, expresamente, en el artículo 10 del RDU, además de los actos necesarios para la ejecución de resoluciones administrativas o jurisdiccionales dirigidas al restablecimiento de la legalidad urbanística, que adopta la forma de “orden”¹⁵⁸⁵. Los proyectos correspondientes deberán ser remitidos a los Ayuntamientos de los municipios interesados para “consulta y concertación de sus contenidos por plazo nunca inferior a un mes, obligando dicha concertación a las Administraciones Públicas a procurar la definición acordada de los términos de ejecución, realización o implantación de las obras, instalaciones o usos contenidos en el proyecto”, de tal forma que una vez “acordados los términos de la ejecución, el inicio de las obras e instalaciones o la implantación de los usos deberá comunicarse con carácter previo a los municipios interesados”.

En todo caso “cuando las actuaciones anteriores afecten de manera sobrevenida a la ordenación pormenorizada o a las condiciones de ejecución de actuaciones definidas en los instrumentos de ordenación, la celebración del convenio interadministrativo (...) tendrá el efecto de modificar los instrumentos de ordenación y ejecución afectados”, si bien debe “cumplirse el trámite de consulta a las Administraciones Públicas cuyas competencias pudiesen resultar afectadas y emitirse el informe preceptivo municipal, incluso en los procedimientos de excepcional o urgente interés público”.

-También se exceptúan de la obligación de obtener licencia u otro título habilitante los “actos promovidos por una Administración Pública en los que concurra un excepcional o urgente interés público. La Administración promotora del proyecto técnico deberá acordar su remisión al municipio correspondiente para que, en el plazo de un mes comunique a aquella la conformidad o disconformidad

del proyecto con el instrumento urbanístico de aplicación. Transcurridos dichos plazos sin pronunciamiento continuará el procedimiento”. En todo caso cuando los actos “sean promovidos por la Administración del Estado será de aplicación la regulación establecida en la legislación estatal en materia de suelo y rehabilitación urbana”¹⁵⁸⁶.

-Cuando los “actos sean promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía o entidades adscritas o dependientes de esta, en caso de que el municipio correspondiente comunique su disconformidad, se deberán remitir las actuaciones a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo para que, tras los informes correspondientes y junto con su propuesta, las eleve al Consejo de Gobierno, que decidirá sobre la procedencia de la ejecución del proyecto”. Si estima la procedencia se “posibilitará su inmediata ejecución” y “deberá ordenar la iniciación del procedimiento de innovación del instrumento de ordenación urbanística”. Si en estos actos concurren los requisitos para su “declaración de emergencia, según lo previsto en la legislación aplicable en la materia, dicha declaración comportará la reducción del plazo de un mes a cinco días naturales, tras la notificación al Ayuntamiento, para que este notifique, a su vez, la conformidad o disconformidad del proyecto de que se trate con la ordenación urbanística en vigor”¹⁵⁸⁷.

-“Tampoco se someterá a licencia ni a actos de control preventivo municipal la construcción y puesta en funcionamiento de las obras relativas a actuaciones de carácter público declaradas de Interés Autonómico”¹⁵⁸⁸.

2.5. Competencia y procedimiento para el otorgamiento de licencia.

El artículo 140 de la LISTA señala que las “licencias son actos reglados de competencia exclusiva municipal. La competencia para otorgar las licencias urbanísticas corresponde al órgano municipal que determine la normativa de aplicación en materia de régimen local”¹⁵⁸⁹. También concreta que “sin perjuicio de la regulación que, en el marco de sus competencias, puedan establecer los municipios mediante las correspondientes ordenanzas, en el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas necesariamente deberá constar informe técnico y jurídico de los servicios municipales, o en su caso de la Diputación Provincial, sobre la adecuación del acto pretendido a la normativa territorial y urbanística de aplicación, debiendo el titular de la Secretaría del Ayuntamiento advertir de la omisión de alguno de ellos en los términos previstos en la normativa de régimen local”¹⁵⁹⁰. En cualquier caso “deberán constar las autorizaciones o informes que la legislación sectorial o la presente Ley exijan con carácter previo al otorgamiento de licencia y, en su caso, la autorización o concesión de ocupación o utilización del dominio público”.

El RDU describe, exhaustivamente, el procedimiento para otorgar licencia urbanística, previendo una serie de reglas generales que parten de la definición de la competencia para describir, a continuación, tres fases claras: la de inicio del procedimiento, la de subsanación de deficiencias, y la de resolución del procedimiento.

Como señala el artículo 12.1 del RDU “el procedimiento para el otorgamiento de las licencias urbanísticas debe tramitarse y resolverse conforme a la legislación sobre régimen local y procedimiento administrativo común”¹⁵⁹¹, a las especialidades procedimentales establecidas en la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a las reglas particulares establecidas” en este mismo Reglamento. El mismo artículo 12 del RDU establece las normas generales en la tramitación del procedimiento de otorgamiento de licencia urbanística:

-En el expediente debe constar informe técnico y jurídico sobre la adecuación del acto pretendido a las previsiones de la ordenación territorial y urbanística.

-Para otorgar la licencia se dará cumplimiento a los trámites y actuaciones que vengan contenidas en legislación o normas sectoriales en razón del contenido específico de la actuación urbanística.

-Se tramitarán conjuntamente, en un único procedimiento, las solicitudes simultáneas de licencias que, referidas a un mismo inmueble o parte del mismo, tengan por objeto distintos actos sujetos a licencia urbanística. La resolución que se adopte diferenciará cada una de las licencias otorgadas, conservando cada una de ellas su propia naturaleza.

El procedimiento se desglosa en fases siguiendo el esquema previsto en las normas de procedimiento administrativo si bien, como se ha señalado anteriormente, el RDU concreta las especificaciones en tres fases.

❖ *Cuadro/Gráfico 47. Tramitación de las licencias urbanísticas en la página 604.*

a. Solicitud.

El expediente se inicia con la solicitud al Ayuntamiento, que debe contener la documentación señalada en el artículo 13 del RDU:

-Solicitud: definirá los actos de construcción o edificación, instalación y uso del suelo, vuelo y del subsuelo que se pretenden realizar. Identificándose en la misma tanto al promotor¹⁵⁹² como a los técnicos intervinientes en el proyecto¹⁵⁹³, y en su caso, a la dirección facultativa¹⁵⁹⁴ y al técnico coordinador de seguridad y salud¹⁵⁹⁵. Estos actos pueden requerir “proyecto técnico” o no.

-En caso de necesidad de “proyecto técnico”, este debe estar suscrito por facultativo competente¹⁵⁹⁶ con el grado de detalle que establezca la legislación sectorial y visado por el Colegio Profesional correspondiente. El visado otorgado por el correspondiente Colegio Profesional acreditará, frente a la Administración municipal, las siguientes circunstancias (artículo 14 del RDU):

-La identidad y habilitación profesional actual del técnico autor del proyecto.

-La corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional, de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo de que se trate.

Teniendo en cuenta que “con carácter general los proyectos podrán presentarse de forma voluntaria ante el Colegio Profesional correspondiente para su visado. No obstante, el visado será obligatorio en los supuestos establecidos en la normativa estatal”¹⁵⁹⁷. “Para el otorgamiento de licencias que tengan por objeto la ejecución de obras de edificación será suficiente la presentación de proyecto básico, pero no podrá iniciarse la ejecución de la obra sin la aportación previa de un proyecto de ejecución”¹⁵⁹⁸ debidamente visado por el Colegio Profesional correspondiente cuando así lo exija la normativa estatal” (artículo 13.1.a del RDU).

-Cuando no sea exigible un “proyecto técnico”, las solicitudes se acompañarán de una memoria descriptiva y gráfica que defina las características generales de su objeto y del inmueble. Los Ayuntamientos, mediante ordenanza municipal, determinarán las actuaciones que, por su naturaleza o menor entidad técnica, no requieran la presentación de proyectos técnicos, y los documentos exigi-

dos en cada caso según el tipo de actuación de que se trate (artículo 18 del RDU) ¹⁵⁹⁹.

-Las solicitudes que tengan por objeto construcciones o instalaciones de nueva planta así como ampliaciones de las mismas, deben indicar su destino, que será conforme a las características de la construcción o instalación.

-La solicitud de licencia de parcelación debe adjuntar un “proyecto” de parcelación suscrito por técnico competente que incluirá planos a escala adecuada de la situación y superficie de los terrenos afectados por la alteración y de las fincas y parcelas iniciales y resultantes, así como su identificación catastral y registral, y las condiciones urbanísticas vigentes.

-Las solicitudes de ocupación o utilización (ahora habilitadas a través de DR como se verá a continuación), deberán acompañar la documentación relacionada en el artículo 13.1.d del RDU ¹⁶⁰⁰.

Es conveniente advertir que, aunque las licencias se otorgan “dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceros” ¹⁶⁰¹, no es menos cierto que la titularidad hay que acreditarla “cuando su otorgamiento pueda afectar a los bienes y derechos integrantes del Patrimonio de las Administraciones públicas, tanto de dominio público o demaniales, como de dominio privado o patrimoniales, sin perjuicio de las autorizaciones y concesiones exigibles de conformidad con lo establecido en la normativa reguladora del patrimonio de la correspondiente Administración pública” (artículo 5.3 del RDU) ¹⁶⁰².

El párrafo segundo del artículo 140.3 de la LISTA obliga a que “en toda solicitud de licencia y en la resolución de su concesión deberá constar debidamente georreferenciada la actuación de que se trate, expresando, en su caso, las coordenadas UTM ¹⁶⁰³ de la superficie a ocupar por las edificaciones o del perímetro de cada una de las fincas resultantes de la actuación pretendida”.

b. Órgano competente para el otorgamiento.

El artículo 11 RDU, señala que “la competencia para otorgar las licencias urbanísticas corresponde al órgano municipal que determine la legislación y normativa de aplicación en materia de régimen local”.

Como recogieron en su día García de Enterría y Parejo Alfonso ¹⁶⁰⁴ “la más característica de las competencias urbanísticas (...) en la autonomía municipal es precisamente el de la licencia urbanística”. En este sentido se define como un acto municipal de intervención y como “una de las manifestaciones de la licencia municipal” a la que se refiere la legislación de Régimen Local “al tipificar la intervención de las Corporaciones locales en la actividad de los administrados”, por lo que la legislación urbanística se ha limitado a “incorporar la institución municipal (logrando así evitar toda solución de continuidad, toda vez que la licencia ha sido tradicionalmente la técnica por excelencia de control en la materia), insertándola en el nuevo orden urbanístico y modulando para ello, en algunos aspectos, su régimen jurídico”.

Es la Legislación básica de régimen local la que determina que una de las formas de intervención en la actividad de los ciudadanos es mediante el sometimiento de ésta a previa licencia u otros actos de control preventivo ¹⁶⁰⁵, teniendo en cuenta que esta “actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue” ¹⁶⁰⁶.

Siendo la competencia municipal el otorgamiento de licencias urbanísticas, la facultad para otorgarlas se señala en la misma legislación de régimen local ¹⁶⁰⁷.

c. Informes técnicos y jurídicos.

El artículo 16 del RDU declara que los servicios técnicos y jurídicos municipales “deberán emitir los correspondientes informes técnico y jurídico previos a la propuesta de resolución, pronunciándose sobre la conformidad de la solicitud de Licencia en la normativa urbanística” ¹⁶⁰⁸.

Si se tiene en cuenta la necesidad de “informe técnico”, para la mayoría de los autores ¹⁶⁰⁹ la publicación del CTE no ha variado substancialmente la responsabilidad de los servicios técnicos municipales en relación con el control de los proyectos de obra sometidos a licencia urbanística, que debe de servir para analizar, fundamentalmente, el cumplimiento de:

-La normativa urbanística de forma extremadamente rigurosa.

-La normativa sobre habitabilidad.

-La normativa sobre accesibilidad.

-La competencia de los técnicos redactores del proyecto y directores de las obras.

Queda claro que el Ayuntamiento que concede la licencia urbanística no es un agente del proceso de la edificación y, al menos por este concepto, no puede ser responsable de la aplicación del CTE ¹⁶¹⁰. La obligación en el control previo de carácter técnico de las actuaciones propuestas tienen el eje principal en el cumplimiento de la legislación y normativa urbanística, pero también gira sobre los elementos básicos que puedan incidir en la accesibilidad y habitabilidad de las edificaciones y construcciones cuya regulación es abordada, a veces, por las ordenanzas de carácter urbanístico, a través de la normativa de los planes ¹⁶¹¹ (aunque los parámetros mínimos aceptables son los señalados por el CTE), y, en último extremo, debe versar sobre el control del contenido documental de los proyectos y documentación técnica ¹⁶¹² y la suficiencia profesional desde el punto de vista competencial, y a la luz del contenido de la LOE, del técnico que los suscribe.

La amplitud del contenido del informe técnico en el expediente de concesión de licencia tiene su mayor precisión en el artículo 21.2 del RSCL en el que se justifica el alcance de la comprobación que debe de hacerse de los proyectos de actos sujetos a licencia ¹⁶¹³.

Lo fundamental del contenido de los informes de los servicios técnicos en relación con la licencia urbanística es el control de su adecuación a la legislación y la normativa urbanística, y esto, mediante un pronunciamiento expreso sobre el alcance de la propuesta en relación con los parámetros enumerados en el artículo 6 del RDU, mucho más explícitos que los señalados en el RSCL. Ahora bien ese control no se agota ahí, ya que como señala el RSCL es necesario controlar si las obras proyectadas “cumplen las condiciones técnicas de seguridad y salubridad”.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo, de forma reiterada, ha señalado que en el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas, el control público por parte de las Corporaciones Locales no debe limitarse exclusivamente a la conformidad del “proyecto técnico” con el planeamiento o normativa urbanística aplicable, sino que debe alcanzar a la comprobación de las condiciones de seguridad de la edificación ¹⁶¹⁴.

Las licencias urbanísticas, como ha reiterado la doctrina y la jurisprudencia, son actos de naturaleza netamente reglada, actos administrativos de autorización que implican un control previo para verificar si la actuación proyectada se ajusta o no al planeamiento urbanístico vigente. Ello conlleva, como consecuencia necesaria, el hecho de que la licencia constituye un “acto debido” en cuanto que necesariamente debe otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable. La Jurisprudencia acota el control a los dos aspectos de legalidad ya precisados: la legalidad urbanística y las condiciones de seguridad de la edificación.

De las premisas y del carácter reglado de que gozan las licencias urbanísticas, se desprende que otras cuestiones u otros aspectos del “proyecto técnico” no deben, ni pueden, ser objeto de consideración en los informes de los técnicos municipales. Las cuestiones de propiedad están fuera del control de las licencias urbanísticas. Tampoco cabe entrar en las consideraciones de orden técnico del proyecto, y mucho menos en lo que sería el ámbito facultativo del técnico redactor del proyecto. Si los informes técnicos entran en consideraciones ajenas a su propio ámbito reglado (normativa urbanística, habitabilidad y seguridad), se produciría una extralimitación competencial y, desde luego, en base a tales consideraciones no podría denegarse la licencia solicitada. En consecuencia, hay que señalar que el propio carácter reglado de la licencia condiciona el carácter del informe técnico que debe incluirse necesariamente en el expediente, que debe ser reglado, es decir, circunscribirse a los extremos propios que impone su función fiscalizadora y de control, en los aspectos de legalidad urbanística y de verificación de las condiciones de seguridad, por lo que los técnicos que emiten tales informes no tienen competencia ni están habilitados, normativamente, para analizar o efectuar otras consideraciones, como pueden ser los relacionados con aspectos puramente técnicos o de detalle de proyecto, ni desde luego en las determinaciones facultativas contenidas en el proyecto, aspectos todos ellos ajenos e impropios del ámbito de dichos informes técnicos¹⁶¹⁵.

Como señala algún autor¹⁶¹⁶ “el informe jurídico informará desde el punto de vista legal los extremos contenidos en el artículo 6 del RDU, apoyándose en el informe técnico, así como otros extremos importantes tales como el cumplimiento del procedimiento a seguir para el otorgamiento de la licencia (...), órgano competente para resolver, procedencia del otorgamiento/denegación de la licencia, ‘conditio iuris’, etc.”.

Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrá los siguientes extremos:

- Enumeración clara y sucinta de los hechos.
- Disposiciones legales aplicables y alegación razonada a la doctrina.
- Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva.

Es importante tener en cuenta el alcance de la existencia o no de informes técnicos y jurídicos en los expedientes. González Pérez¹⁶¹⁷ considera que su omisión constituye un vicio esencial de procedimiento que determina la anulabilidad de la resolución que ponga fin al mismo. Otros autores¹⁶¹⁸ entienden que la ausencia de los informes preceptivos constituye un vicio de forma que generalmente posee eficacia anulatoria. No obstante en el caso de la falta de informes preceptivos, su omisión sólo adquiere relieve propio cuando ha supuesto una disminución efectiva real y trascendente de garantías (que dé lugar a indefensión), incidiendo así en la decisión de fondo y alterando eventualmente su sentido. En consecuencia, sólo procederá la anulación del acto en aquellos supuestos en que no es posible averiguar si la decisión final es correcta o no, porque precisamente, la infracción

formal cometida ha sustraído elementos de juicio necesarios para una valoración justa de la solución posible¹⁶¹⁹. En este sentido, como dice la STS de 19 de septiembre de 1995, la omisión de esta clase de informes sólo será relevante cuando de la “emisión de éstos hubiere podido variar la resolución final administrativa”. Por ello, si aún habiéndose omitido un informe preceptivo, hay en el expediente datos bastantes para valorar la justicia de la solución adoptada, se debe entrar en el fondo del asunto y no detenerse ante la barrera del vicio de forma.

Estos informes (técnicos y jurídicos) pueden ser constitutivos de una infracción urbanística¹⁶²⁰. La emisión de informes pueden suponer responsabilidad para quien los emite y suscribe al margen de la responsabilidad administrativa (infracción urbanística).

El artículo 320 del C.P. regula que la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de ese Código y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses.

d. Resolución. Plazo. Efectos del silencio.

Según el artículo 140.2 de la LISTA la “Administración estará obligada a dictar resolución expresa en el procedimiento de otorgamiento de licencias, que será notificada en el plazo máximo de tres meses desde que se presente la documentación completa en el registro electrónico municipal. El transcurso del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima a los interesados para entenderla estimada, salvo los supuestos previstos en la legislación estatal. No obstante, en ningún caso podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la normativa territorial o urbanística”.

Lo normal es que el procedimiento de otorgamiento de la licencia concluya con la resolución expresa. Según el artículo 19 del RDU, “las resoluciones de otorgamiento o denegación de licencias urbanísticas deben ser motivadas y congruentes con lo solicitado”, de tal forma que “no implicarán la concesión de licencia el pago de tasas o tributos o la tolerancia municipal, conceptuándose las actuaciones realizadas sin licencia como clandestinas e ilegales, no legitimadas por el transcurso del tiempo, pudiéndose acordar la paralización o cese de la actuación por la autoridad municipal”.

La resolución debe de pronunciarse en relación con los siguientes extremos:

- Clasificación y calificación urbanística del suelo objeto de la actuación¹⁶²¹.
- Finalidad de la actuación y uso al que se destinará¹⁶²².
- Presupuesto de ejecución material¹⁶²³.
- Situación y emplazamiento de las obras, con su identificación catastral, así como el número de finca registral en caso de parcelaciones urbanísticas y actuaciones en suelo no urbanizable.
- Nombre o razón social del promotor.
- Técnico autor del proyecto y, en su caso, dirección facultativa de las obras.

-Plazos para el inicio y terminación de las obras, y posibilidad de solicitud de prórroga.

La documentación técnica o el “proyecto técnico”, una vez concedida la correspondiente licencia, quedarán incorporados a ella como condición material de la misma.

El carácter reglado de la licencia obliga a motivar siempre su denegación, y esto no sólo por la obligación de justificar las acciones administrativas en base al contenido general de la legislación de procedimiento administrativo, sino por el hecho de que la licencia es un acto debido y su denegación impide el ejercicio de un verdadero derecho. En este sentido se pronuncia el artículo 19.1 del RDU, cuando afirma que “las resoluciones de otorgamiento o denegación de licencias urbanísticas deben ser motivadas y congruentes con lo solicitado”.

Las licencias urbanísticas no constituyen una excepción a la aplicación de los principios generales de igualdad y proporcionalidad consagrados en nuestro sistema jurídico, y por lo tanto, el posible margen de interpretación se debe basar en estos principios, asegurando un tratamiento igual para situaciones iguales, y la adecuación de la decisión Municipal a los motivos y fines que la justifican, con la obligación de la elección del medio menos restrictivo posible para la actividad del peticionario, en cumplimiento del principio de proporcionalidad.

García-Álvarez García¹⁶²⁴ se ha referido también a la denegación improcedente señalado que es el supuesto indemnizatorio que ha generado mayor conflictividad: “por aplicación de las reglas generales, existe la posibilidad de reclamar judicialmente de forma simultánea el reconocimiento de la licencia y la indemnización; en caso contrario, el plazo de prescripción de la acción será de un año a partir de la estimación del recurso administrativo o de la sentencia estimatoria de la demanda, por las que se declare la ilegalidad de la resolución denegatoria. Se incluirían en este supuesto los casos en que la licencia se otorga, pero se condiciona indebidamente¹⁶²⁵. Sin embargo, el reconocimiento del derecho a ser indemnizado por esta causa ha sido rigurosamente excepcional, aunque ha de reconocerse que la desvinculación entre anulación de la denegación de una licencia, autorización o permiso y el reconocimiento de un derecho a la indemnización, no es algo privativo del urbanismo”.

La resolución expresa deberá notificarse en el plazo máximo de tres meses. Comenzará a contar desde la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro del Ayuntamiento competente para resolver, y se suspenderá en los casos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo común¹⁶²⁶, incluidos los siguientes (artículo 20 del RDU):

-Plazos para la subsanación de deficiencias en la solicitud.

-Períodos preceptivos de información pública establecidos por la legislación sectorial y suspensión del otorgamiento de licencias.

-Plazos para la concesión de autorizaciones o emisión de informes preceptivos conforme a la normativa urbanística o a la legislación sectorial.

Transcurrido el plazo establecido en el apartado anterior sin que se hubiese notificado la resolución expresa de la licencia urbanística, ésta podrá entenderse otorgada (silencio positivo) o denegada (silencio negativo) conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo común. En este sentido habrá que estar al contenido del apartado 3 del artículo 20 del RDU:

“En los supuestos de actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo

indicados por la legislación estatal, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere presentado la documentación para entender desestimada la licencia por silencio administrativo”.

En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos¹⁶²⁷ que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

Los efectos del silencio administrativo como forma de finalización del procedimiento de otorgamiento de la licencia urbanística, se concretan en el artículo 11.3 y 4 del TRLSRU¹⁶²⁸:

“Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”.

“Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expesos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:

- a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.
- b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.
- c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.
- d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público”.

Con la solución dada desde la legislación estatal a los efectos del silencio administrativo, en relación con los actos sometidos a licencia urbanística, se pretende dar seguridad al administrado a tenor de la controversia surgida sobre los efectos tradicionales de este silencio (positivo) y el hecho de que la legislación no consideraba autorizadas por licencias actuaciones contrarias al planeamiento y la legislación urbanística (si bien esta solución aparente ha quedado bastante cercenada por el contenido de la STC 143/2017). La contradicción entre la seguridad jurídica que ha supuesto el efecto positivo en el sentido de entender la licencia concedida en caso de inactividad de la Administración¹⁶²⁹, y el hecho de esta autorización no se podía considerar otorgada en contra de la legislación urbanística y el planeamiento era inherente en la redacción del artículo 88.3 LS76 o en el contenido del 242.6 del TRLS92: “en ningún caso se entenderá adquirida por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o el planeamiento urbanístico”.

Como ha comentado Mostazo Pascual¹⁶³⁰ las controversias generadas en la doctrina científica y la jurisprudencia alrededor del hecho reconocido por la legislación de procedimiento administrativo del efecto positivo del silencio administrativo y la obligación de no entender concedida la licencia en caso de que la actividad proyectada sea contraria al planeamiento urbanístico, han sido resueltas por la STS de 28 de enero del 2009¹⁶³¹. Según esta autora:

-La STS señala que: “en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”.

-Como regla general, no se consideran adquiridas por silencio administrativo las licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística. Siendo este principio básico en la legislación estatal, y los ordenamientos autonómicos no lo pueden contradecir.

-Excepcionalmente, se tendrán por adquiridas aquellas licencias que así lo establezca una norma con rango de Ley o norma de Derecho comunitario europeo. El Tribunal Supremo hace prevalecer, a juicio de algunos autores de forma cuestionable, la normativa urbanística sobre la legislación de régimen jurídico y procedimiento administrativo común, dejando sin contenido práctico, en materia de urbanismo y ordenación del territorio, la institución del silencio positivo y el espíritu de dicha Ley a través de la regulación especial del silencio en cada procedimiento administrativo (específicamente, el urbanístico). En este sentido el artículo 11 del TRLSRU venía a aclarar de forma taxativa, en aras a potenciar la seguridad jurídica, cuáles eran los supuestos en los que el silencio tiene efectos negativos, precisamente por la incidencia especial que pueden tener en la ordenación urbanística, ya que en ellos se puede hacer valer por la Administración, en cualquier momento, una infracción del ordenamiento, y por lo tanto la inexistencia de licencia a pesar de la presunción positiva previa¹⁶³².

2.6. Eficacia temporal de la licencia.

Según el artículo 141.1 de la LISTA, las “licencias se otorgarán por un plazo determinado, tanto para iniciar como para terminar los actos amparados por ella, salvo para las actuaciones que, por su naturaleza, tengan una vigencia indefinida. En caso de que no se determine expresamente, se entenderán otorgadas bajo la condición legal de la observancia de un año para iniciar las obras y de tres años para la terminación de estas”. “Estos plazos se computarán a partir del día siguiente al de la notificación de la licencia y se suspenderán cuando el interesado no pueda cumplir con ellos por causa imputable a la Administración”. No obstante el apartado 2 del referido artículo señala que los plazos se podrán prorrogar antes de su vencimiento mediante la presentación de la CP¹⁶³³, siempre que la prórroga esté justificada y el “nuevo plazo, no superior al inicialmente acordado”, teniendo en cuenta que la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento del ejercicio de la prórroga¹⁶³⁴.

Según el artículo 22.1 del RDU “las licencias se otorgarán por un plazo determinado tanto para iniciar como para terminar los actos amparados por ella. En caso de que no se determine expresamente, se entenderán otorgadas bajo la condición legal de la observancia de un año para iniciar las obras y de tres años para la terminación de éstas”. El mismo artículo señala que los municipios podrán conceder prórrogas de los referidos plazos de la licencia por una sola vez y por un nuevo plazo no superior al inicialmente acordado, previa solicitud expresa formulada antes de la conclusión de los plazos determinados y siempre que la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de la concesión de la prórroga (en referencia artículo 173.2 de LOUA, en su día)¹⁶³⁵.

Hay que tener en cuenta que la obtención de prórroga para el inicio de las obras no implica la ampliación del plazo para la terminación de las mismas. Los plazos para la iniciación y finalización de las obras se computarán desde el día siguiente al de la notificación al solicitante del otorgamiento de la licencia o, en su defecto, al del vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar.

a. Caducidad de la licencia. Procedimiento.

El apartado 3 del artículo 141 de la LISTA advierte que “el órgano competente para otorgar la licencia declarará, de oficio o a instancia de cualquier persona¹⁶³⁶, su caducidad, previa audiencia del interesado, una vez transcurridos e incumplidos cualesquiera de los plazos a que se refiere” el artículo señalado para el inicio y conclusión de las obras, de tal forma que “la declaración de caducidad extinguirá la autorización, no pudiéndose iniciar ni proseguir los actos, si no se solicita y obtiene una nueva licencia”.

Las licencias caducarán en los siguientes supuestos¹⁶³⁷:

-Cuando no se hubiera iniciado la ejecución de las actuaciones amparadas por las mismas en el plazo señalado, o en su defecto, en el de un año, salvo causa no imputable al titular de la licencia.

-Cuando no se finalice la obra en el plazo señalado o, en su defecto, en el de tres años, salvo causa no imputable al titular de la licencia.

-De conformidad con lo establecido por el artículo 91.4 de la LISTA, las licencias municipales sobre parcelaciones se otorgan y expiden bajo la condición de la presentación en el Municipio, dentro de los tres meses siguientes a su otorgamiento o expedición, de la escritura pública en la que se contenga el acto de parcelación. La no presentación en plazo de la escritura pública determina la caducidad de la licencia, sin necesidad de acto aplicativo alguno. El plazo de presentación podrá ser prorrogado por razones justificadas.

Un caso especial de incumplimiento del deber de edificar en plazo se vincula con la caducidad de la licencia solicitada, si es que su titular no cumple el término previstos en ella, tal y como está redactado el apartado 3 del artículo 141 de la LISTA, y esto en una línea similar a la recogida en el apartado 3 del artículo 173 de la LOUA, cuando señalaba que “el órgano competente para otorgar la licencia declarará, de oficio o a instancia de cualquier persona, la caducidad de la misma, previa audiencia del interesado, una vez transcurridos e incumplidos cualesquiera de los plazos a que se refieren los apartados 1 y 2. La declaración de caducidad extinguirá la autorización, no pudiéndose iniciar ni proseguir los actos, si no se solicita y obtiene una nueva licencia. Transcurrido el plazo de dos meses desde la notificación de la declaración de caducidad sin que se haya solicitado la licencia o, en su caso, denegada la que haya sido deducida, procederá declarar la constitución de la parcela o solar correspondiente en la situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución, en los términos de los artículos 150, 151 y 152 de esta Ley”.

Hay que subrayar que el órgano competente para otorgar la licencia declarará, de oficio o a instancia de cualquier persona, la caducidad de la misma, una vez transcurridos e incumplidos cualquiera de los plazos para el inicio o conclusión de las obras. Iniciado el procedimiento dirigido a declarar la caducidad, se podrá ordenar, como medida provisional, la paralización de los actos amparados por la licencia. La declaración de caducidad deberá dictarse previa audiencia de los interesados durante un plazo de quince días, y notificarse en el plazo de tres meses a contar desde el inicio del procedimiento (artículo 22.5 del RDU). En el supuesto de que la notificación no se llevara a cabo en el referido plazo, quedará sin efecto la medida provisional de paralización de las obras que, en su caso, se hubiere adoptado y habrá de procederse al archivo del procedimiento de caducidad.

La declaración de caducidad extinguirá los efectos de la licencia¹⁶³⁸.

Una vez notificada la declaración de caducidad, para comenzar o terminar los actos de uso del suelo para los que fue concedida, será preciso solicitar y obtener una nueva licencia urbanística. En tanto no sea otorgada, no podrán realizarse más obras que las estrictamente necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes, y el valor de lo ya realizado, previa autorización u orden del Ayuntamiento (artículo 22.6 del RDU). Con estas salvedades, las actuaciones urbanísticas realizadas después de haberse declarado la caducidad de la licencia se considerarán como no autorizadas, y darán lugar a la adopción de las medidas de disciplina urbanística que fueran necesarias.

Transcurrido el plazo de dos meses desde la notificación de la declaración de caducidad sin que se haya solicitado nueva licencia o, en su caso, denegada la que haya sido deducida, procederá declarar

la parcela o solar correspondiente en la situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución (artículo 22.7 del RDUU).

b. Efectos de la caducidad de la licencia.

El texto señalado anteriormente de la LISTA (artículo 141.3) se completa con la afirmación en el sentido de que “transcurrido el plazo de dos meses desde la notificación de la declaración de caducidad sin que se haya solicitado la licencia o, en su caso, denegada la que haya sido instada, procederá declarar la constitución de la parcela o solar correspondiente en la situación de ejecución por sustitución¹⁶³⁹(...), o bien, en su caso, el inicio del procedimiento de disciplina urbanística que corresponda¹⁶⁴⁰”.

Lógicamente la declaración del inmueble en situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución implica el señalamiento del incumplimiento del deber de edificar en el supuesto de que se relacione, directamente, con el hecho de que la licencia se ha otorgado para cumplir precisamente con ese deber. Si la licencia se concedió para edificar un solar dentro de los plazos previstos por el planeamiento, su caducidad sitúa la parcela en estado de incumplimiento. Ahora bien, si la licencia no respondía a la necesidad de cumplir con este deber (por ejemplo una reforma voluntaria del inmueble), la caducidad de la misma no puede situar al inmueble en esta condición.

Lo notable de lo contemplado en la LISTA (lo mismo que antes en la regulación del artículo 173.3 de la LOUA), es que la caducidad implica la colocación del inmueble en situación de “situación de ejecución por sustitución” sin una inclusión previa en el RMSER, ya que lo contrario daría “lugar al inicio del cómputo del plazo de un año para el comienzo de las obras o, en su caso, la acreditación de las causas de la imposibilidad de la obtención de la licencia o presentación de la declaración responsable” (artículo 136.2 de la LISTA), con lo que se prolongaría la situación de incumplimiento con el sólo hecho de solicitar licencia o con la presentación del título habilitante necesario, dejando caducar el título de nuevo. La concesión de licencia supone la presunción del inicio del cumplimiento del deber de edificar, pero el deber sólo se cumple con la edificación efectiva. Caducada la licencia el incumplimiento permanece, por lo que no tiene sentido dar un nuevo plazo para la solicitud de licencia incluyendo el solar o la parcela en el RMSER. En consecuencia, la LISTA opta por situar al inmueble, directamente, en situación de ejecución por sustitución mediante el procedimiento de venta forzosa.

3. Actos sujetos a declaración responsable y comunicación previa.

El Gobierno de la CA Andaluza, consciente del cambio de ciclo económico, perceptible en los últimos meses, teniendo en cuenta además, el agravamiento de los problemas que se vislumbraban al inicio de la pandemia provocada por el COVID, promulgó el Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía¹⁶⁴¹.

La Exposición de Motivos del Decreto-Ley señalaba, después de describir la situación, que “la combinación de todos estos factores determina la materialización de una coyuntura económica problemática que todo responsable político tiene la obligación de combatir con las herramientas disponibles”, afirmando que la “economía andaluza se enfrenta a una nueva fase cíclica con un horizonte de desaceleración económica” constatando, sin embargo, la limitación de la Administración (y en concreto de la Junta de Andalucía), para enfrentarse a un ciclo económico adverso, apostando, no obstante, por “poner el acento en las políticas económicas de oferta”, dentro de sus posibilidades, intentando elevar “mediante reformas estructurales la eficiencia y competitividad del tejido productivo andaluz”. Con la aprobación del Decreto-Ley, el Gobierno Andaluz “se propone llevar a cabo una batería de reformas normativas que (...), sumadas sean capaces de mejorar los fundamentos de la economía andaluza y que le permitan en definitiva contrarrestar la desaceleración económica que ya se experimenta”, incidiendo en “aquellas normas que contienen preceptos que dificultan el acceso a una actividad productiva a emprendedores y empresas, simplificando trámites y reduciendo los requisitos administrativos injustificados o desproporcionados”, acotando así, un objetivo claro del Decreto-Ley: la simplificación de trámites y requisitos administrativo de cara a la puesta en marcha de actividades económicas.

La actividad urbanística, de construcción y de promoción, en todas sus fases y etapas, eran un ejemplo evidente, según el Decreto-Ley, de lentitud burocrática desde el punto de vista de las implicaciones de la tramitación administrativa de procedimientos de aprobación o autorización. El Texto consideraba de suma importancia el ajuste de algunos contenidos de la LOUA para facilitar y agilizar el emprendimiento de la iniciativa privada, que requiere de esos títulos que habilitan para el inicio de actividades económicas y productivas. En este sentido, la Exposición de Motivos, en referencia al artículo 6 del Decreto-Ley, señalaba que “se revisan los procedimientos de intervención administrativa en los actos de edificación al objeto de eliminar cargas innecesarias o desproporcionadas para el desarrollo de las actividades económicas, priorizando los mecanismos de declaración responsable (DR) y comunicación previa (CP) en aquellas actuaciones que, por su alcance y naturaleza, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria” (de la licencia urbanística), manifestando claramente que “con ello se produce una ganancia de competitividad y productividad que favorece la creación de empleo en los sectores implicados y una mejora de la eficiencia en la administración pública”.

El objetivo era apartar del pesado y largo trámite de la licencia urbanística a las acciones y actos que no requieren, precisamente por su naturaleza, de ese control previo para asegurar la adecuación de lo proyectado a la ordenación territorial y urbanística. En este sentido el Decreto-Ley era claro al pronunciarse sobre la cuestión de la obligatoriedad o no de ese control a priori¹⁶⁴².

Quedaban claras, por tanto, varias cuestiones perfectamente explicadas por el Texto legal:

-Hay acciones de intervención en la edificación y usos del suelo que no requieren control previo, teniendo en cuenta el alcance del concepto de licencia urbanística, ya que no es propio de su objeto, y cualquier irregularidad que se produzca en su ejecución puede estar sujeto a un control a posteriori,

como ocurre cuando se trata actos ilícitos que han podido iniciarse con la cobertura de una licencia.

-En la edificación intervienen una serie de agentes sujetos a regulación legal que concreta sus responsabilidades. La responsabilidad de los profesionales técnicos que redactan un proyecto o controlan la ejecución de una obra no es de carácter menor. La asunción de sus obligaciones por parte de profesionales encargados de la ejecución de una actuación edificatoria, al menos, implica la misma capacidad técnica que la que se supone a los funcionarios integrantes de los servicios técnicos de una administración como la municipal (la competente para otorgar licencias). Por tanto todos los sujetos actúan con suficiente capacidad y responsabilidad, sin minusvalorar la de los demás, existiendo cuestiones de interpretación técnica y jurídica que no requieren de un examen previo, si es que no está en juego el objeto básico de la licencia: el control de la adecuación de la propuesta a la ordenación urbanística aplicable en cada municipio.

-Finalmente, una cuestión fundamental si se valoran aspectos económicos: los plazos. La legislación urbanística obliga a concluir la tramitación de una licencia en el plazo concreto, una vez presentada la documentación completa (incluidas autorizaciones previas preceptivas por parte de otras administraciones), y además están tasados los supuestos de subsanación y, por tanto, de interrupción de esos plazos. Pero toda esta regulación no se cumple en la práctica en la mayoría de los casos.

3.1. Concepto.

Hay que señalar que el artículo 84 de la LBRL concreta los medios de intervención de los Entes locales en la actividad de los ciudadanos¹⁶⁴³, y que cualquiera de estos medios es legítimo, siempre que responda al fin específico que se pretende obtener.

El artículo 69 de la LPACAP define los conceptos de DR y CP. De igual forma el Artículo 4.1 de la LRJSP señala, en el caso de la existencia de pluralidad de medios de intervención, cual debe de ser elegido por la Administración (“deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen”).

La innovación de la LOUA mediante el Decreto-Ley 2/2020 (que introdujo en el Texto legal el artículo 169bis) consideraba a la DR y/o CP como títulos habilitantes que daban cobertura para la acción sobre la edificación y los usos de la misma y del propio suelo. Sin embargo, esta regulación no era novedosa. Había tenido cobertura legal (y la tiene) a nivel de legislación de procedimiento administrativo y de régimen local en todos esos años, y había sido asumida de forma muy generalizada por la legislación urbanística¹⁶⁴⁴, desarrollándose a nivel Municipal en base de ordenanzas¹⁶⁴⁵ justificadas, precisamente, por el principio de la elección, por parte de la Administración, del medio de intervención menos restrictivo.

La cuestión sobre la elección de medio habilitante para la intervención en la edificación y usos del suelo gira alrededor de la siguiente pregunta: ¿qué sentido tiene la autorización previa en el caso de que no esté en juego las previsiones ordenación urbanísticas?. Si la intervención propuesta no afecta a estas condiciones no tiene sentido la autorización previa para ejercer este control. La cuestión es determinar qué elementos implican esa ordenación, separándolos de los que afectan al ámbito exclusivo de las ordenanzas de la edificación, que no sería, desde un punto de vista estricto, objeto del necesario control previo a través de licencia.

El RDU (artículo 6.1) como se ha comentado da una pista sobre la cuestión, ya que señala los elementos objeto de control desde la licencia, mencionando de forma independiente, en el caso de que se proceda a ese control previo, el contenido propio de las ordenanzas. En cualquier caso el artículo 169bis de la LOUA resolvió, teóricamente, la cuestión, ya que señalaba los supuestos en los que no está en juego, desde el punto de vista legal, la ordenación urbanística (tanto en su vertiente estructural, como en la pormenorizada-detallada).

La consecuencia fundamental que forma parte de la esencia de los regímenes declarados o comunicados es que la DR y/o CP se configuran con un efecto habilitante suficiente para el inicio de los actos y usos urbanísticos, desde su presentación, siempre y cuando se hayan cumplido con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico¹⁶⁴⁶, teniendo en cuenta que ambas “son meras exposiciones de hechos y propósitos de un administrado. Se trata de actos o manifestaciones de la voluntad del interesado, no de la Administración, y por ello, no participan de la naturaleza de actos administrativos en la medida en que no emanan de la Administración”, y por tanto “no son solicitudes, ni inician de por sí un procedimiento administrativo en sentido estricto. En rigor, en ninguna de estas técnicas el particular pide nada a la Administración. Se conforman como una manifestación de autocontrol que deja en manos de los particulares, titulares del derecho, la responsabilidad de su actuación”¹⁶⁴⁷. Consecuentemente, no es de esperar una resolución administrativa, ni tampoco opera el silencio administrativo, ya sea en un vertiente positiva como negativa.

3.2. Actos sometidos a declaración responsable.

El artículo 138.1 de la LISTA señala los actos de intervención que pueden ser habilitados a través de DR, confirmando y aclarando las previsiones contempladas, anteriormente, por el artículo 169bis.1 de la LOUA.

a. Obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto.

El apartado 1.a del artículo 138 determina que serán objeto de DR la “realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente”.

El alcance de estas obras se relaciona con las que no necesitan “proyecto” de acuerdo con el contenido de la LOE¹⁶⁴⁸:

-Este supuesto se aplica a cualquier clase y categoría de suelo, es decir, urbano y rústico, dentro de las posibilidades de utilización previstas por la legislación y el planeamiento urbanístico (por ejemplo las actuaciones de carácter provisional).

-En el caso de edificaciones existentes, se aplicará con independencia del régimen jurídico en que estas se encuentren, esto es se trate de edificaciones legales, en régimen legal FO o en situación declarada como AFO, “siempre y cuando las obras que se pretende acometer se encuentren dentro de las obras autorizables en atención a dichas circunstancias”¹⁶⁴⁹.

-Si se trata de obra nueva, su aplicación requiere la concurrencia de los requisitos señalados en el artículo 2.2 de LOE, esto es “escasa entidad constructiva y sencillez técnica”¹⁶⁵⁰; “no tener, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público”¹⁶⁵¹; y, además debe “desarrollarse en una sola planta”.

-Si se actúa sobre edificaciones existentes, teniendo en cuenta los requisitos para este tipo de obras establecido por la LOE, de nuevo habrá que considerar su “escasa entidad constructiva y sencillez técnica”; “que no supongan una intervención total sobre el edificio preexistente”; que la intervención parcial “no afecte a la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, ni tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio”¹⁶⁵²; y en actuaciones sobre “edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico” que las obras no afecten a los elementos o partes objeto de protección¹⁶⁵³.

El mismo apartado 1.a del artículo 138 de la Ley permite en este tipo de obras, incluso, la no necesidad de presentación de DR, autorizando a la Administración a regular formas específicas y menos gravosas de habilitación ya que las “Ordenanzas Municipales podrán eximir de declaración responsable aquellos supuestos en que las actuaciones carezcan de afección a la ordenación urbanística o a la normativa de la edificación, sin perjuicio de aquellos supuestos, en los que de acuerdo con la legislación sectorial aplicable, tales obras deban quedar sujetas a algún régimen de intervención administrativa”.

b. Obras en edificaciones o instalaciones existentes en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística y conformes con la ordenación urbanística, que no alteren los parámetros de ordenación urbanística.

El apartado 1.b del artículo 138 de la Ley señala que podrán habilitarse a través de DR las “obras en edificaciones o instalaciones existentes que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no alteren los parámetros de ocupación y altura, ni conlleven incrementos en la edificabilidad o en el número de viviendas”.

En este caso se puede actuar sobre suelo no sometido a actuaciones de transformación¹⁶⁵⁴. Todo esto siempre que sea conforme con la ordenación territorial y urbanística. Y es importante este aspecto, ya que este artículo señala que elementos no deben alterarse con estas obras, precisamente, porque alteran la ordenación:

-Ocupación de la edificación respecto a la parcela (debe entenderse que en todas las plantas edificadas).

-Altura de la edificación, medida en metros totales o en número de plantas, todo ello y en función de cómo lo defina el planeamiento, desde la rasante del terreno o la alineación. Desde luego no está dentro de esta limitación la altura libre de planta en cada caso, que normalmente es una determinación de ordenanzas de edificación¹⁶⁵⁵ relacionada con unas condiciones mínimas de habitabilidad.

-Edificabilidad. No debe alterarse este parámetro según las condiciones previstas por el planeamiento, tanto en su vertiente de edificabilidad computable, como no computable a los efectos de aprovechamiento urbanístico. En este sentido es importante hacer notar que la referencia del Texto no es a la alteración del aprovechamiento urbanístico, sino a la edificabilidad, y esto por dos motivos: primero, porque se puede alterar el uso (también mediante DR) sin modificar la edificabilidad, lo cual puede implicar un aprovechamiento distinto; y segundo, porque existen edificabilidades que según el planeamiento urbanístico de aplicación no consumen aprovechamiento (no computan, como ocurre de forma usual con las plantas sótanos destinadas a garajes, por ejemplo), pero su alteración no puede ser objeto de DR, ya que incide de forma sustancial en la ordenación (el aprovechamiento del subsuelo es un elemento claro de la ordenación urbanística¹⁶⁵⁶).

-Por último, la alteración a través de obras del número de viviendas puede incidir directamente en la densidad de la zona concreta del suelo urbano (antes artículo 10.1.A.d de la LOUA y ahora artículo 61 de la LISTA sobre “directrices de la ordenación urbanística”), lo que en principio puede requerir un control previo sobre la posible alteración de este parámetro de ordenación urbanística.

Como señala la Guía Práctica de Aplicación sobre declaración responsable y comunicación previa en materia de urbanismo editada por la Junta de Andalucía, siendo esta intervención distinta a la anterior “será de aplicación con independencia de que las obras requieran o no proyecto técnico, así como de que entrañen escasa entidad constructiva y sencillez técnica o por el contrario sean de gran complejidad, coste o dimensiones”. Por tanto “se trata de obras de consolidación, adecuación, reforma, rehabilitación, conservación, mantenimiento, etc., nunca de nueva planta, sin perjuicio de la posibilidad de acometer demoliciones puntuales para su reconstrucción atendiendo a los mismos parámetros de ocupación, edificabilidad y altura preexistentes”.

El hecho de que las edificaciones existentes sobre las que se actúa sean conformes con la ordenación urbanística, no implica que esa conformidad esté de acuerdo, de forma estricta, con la ordenación vigente. Como aclara la Guía “habrán de ser conformes con la ordenación urbanística no solo las obras que se pretendan acometer sobre los edificios e instalaciones preexistentes, sino que el propio edificio o instalación habrá de ser conforme a la ordenación urbanística, al menos en el momento en el que se realizaron, habiendo contado en su momento con el título o licencia habilitante para su construcción o instalación”. En este sentido “se entiende que son susceptibles de acceder a este régimen de obras mediante declaración responsable las edificaciones legales así como las edificaciones en régimen legal de fuera de ordenación, siempre que las obras pretendidas se encuentren dentro de las permitidas por el instrumento de planeamiento o, en su defecto, dentro de las recogidas” en la Ley¹⁶⁵⁷, y de forma más precisa “se recuerda que las edificaciones e instalaciones que carezcan de licencia urbanística respecto de las que hayan transcurrido los plazos para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística se encuentran en situación de AFO. Hasta su legalización (en caso de ser conformes con la ordenación vigente) o declaración de dicha situación no se podrá realizar ningún tipo de obra sobre las mismas (...). En el supuesto de que no fueran legalizables podrán acceder a la declaración de AFO, aplicándoles el régimen de obras previsto¹⁶⁵⁸ (...), en base al cual se limitan las mismas a las obras de conservación necesarias para el mantenimiento estricto de las condiciones de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destine la edificación”.

En conclusión, si la edificación es conforme a la ordenación urbanística vigente, las obras pueden acometerse mediante DR si no alteran los parámetros urbanísticos señalados. Si las edificaciones se sitúan dentro del régimen de FO también podrán ejecutarse esas obras sin alterar los parámetros urbanísticos señalados en la edificación existente, y si las obras se encuentran dentro de los límites permitidos para esta situación por el planeamiento urbanístico, o en su defecto según las previsiones legales (así los recoge ahora expresamente el artículo 138.1.b de la LISTA). En el caso de AFO, es imprescindible la declaración de la edificación (de alcance total o parcial, según el caso) como tal, teniendo en cuenta que una vez declarada dicha situación podrán acometerse las obras mediante DR, siempre que estén dentro de las autorizadas en la propia declaración y, por supuesto, no alteren las condiciones de ordenación contenidas en la declaración.

c. Obras en suelo rústico para mejorar la eficiencia y la integración ambiental.

El apartado 1.c del artículo 138 de la LISTA introduce un nuevo supuesto de habilitación de obras a través de DR, reseñando que se refiere a obras a ejecutar en suelo rústico. Esta posibilidad tiene las

siguientes connotaciones:

- En edificaciones o instalaciones existentes en suelo rústico.
- Conformes con la ordenación territorial y urbanística, o en situación de FO.
- Que tengan por objeto:
 - Mejora de las condiciones de eficiencia energética.
 - Integración de instalaciones de energía renovable.
 - Reducción de su impacto ambiental.
- Que no supongan obras de nueva planta o superficie construida.

d. Ocupación-utilización de edificaciones e instalaciones amparadas en licencia o DR previa.

Este supuesto está contemplado en el artículo 138.1.d de la LISTA que afirma que está sujeta a DR la “ocupación o utilización de las edificaciones o instalaciones amparadas en licencia previa o declaración responsable de obras, siempre que se encuentren terminadas¹⁶⁵⁹ y ajustadas a estas y su destino sea conforme a la normativa de aplicación”.

Es muy importante la aclaración que hace la Guía en este supuesto y en relación con la regulación del artículo 169bis de la LOUA, ya que no se limita a las obras que se realizaron recientemente con cobertura en licencia urbanística, sino también en las que concluyeron tiempo atrás (por lo tanto, ampliable también a las situaciones de FO): “aplicable sobre edificaciones de nueva planta, así como edificaciones que habiéndose ejecutado en base a una licencia de obras otorgada, finalizaron su construcción y quedaron sin uso o bien entraron en uso sin solicitar licencia de ocupación o utilización, pudiendo legalizar su situación estas últimas”.

Aquí habría que concluir que en el caso de FO el uso y las condiciones a reconocer sería el contemplado en la licencia que dio lugar en su momento a las obras, o las señaladas para esta situación por el planeamiento. En cualquiera de las situaciones es posible obtener la ocupación-utilización mediante DR.

Llegado a este punto conviene señalar como puede acceder la ocupación-utilización habilitada a través de DR, al Registro de la Propiedad (o a otras administraciones que exijan este requisito para posibilitar otro tipo de autorizaciones). La Guía aclara la forma de actuar¹⁶⁶⁰.

Como señalo en su día el DLA2/2020, el “objeto del control administrativo en este caso es comprobar que la obra ejecutada se ajusta a la licencia otorgada, lo que queda garantizado con la certificación final de obra que debe emitir la dirección facultativa, y con el control a posteriori de la administración. Por tanto, no resultaría coherente con el espíritu de la norma interpretar que debe someterse a licencia de ocupación o utilización las obra de ampliación que previamente hemos sometido a licencia de obras”.

e. Ocupación-utilización de edificaciones e instalaciones existentes que no hayan sido objeto de obras¹⁶⁶¹.

El apartado 1.e de la LISTA señala que se sujetara a habilitación mediante DR la “ocupación y utilización en edificaciones existentes que sean conformes con la ordenación vigente o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no hayan sido objeto de obras”.

Es evidente que se trata del supuesto de obra terminada en situaciones de conformidad con la ordenación o en situación de FO, en suelo equivalente a la definición en su momento por la LOUA como urbano consolidado. El que las obras están y la edificación está terminada debe acreditarse con el certificado técnico correspondiente¹⁶⁶².

Los apartados d y e del artículo 138.1 de la LISTA suponen, claramente, que la ocupación-utilización de una edificación está sometida en todos los casos, como título habilitante, a DR, eliminándose la autorización previa a través de licencia.

f. Cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística y conformes con la ordenación territorial y urbanística.

Finalmente, el apartado 1.f del artículo 138 de la Ley señala como objeto de DR los “cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no incrementen el número de viviendas y el uso a implantar se encuentre dentro de los permitidos por dicha ordenación”.

De nuevo se está ante supuestos que sólo son posibles en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación (suelo urbano consolidado en terminología de LOUA). Implica, de entrada, la no existencia de obras, ya que si las mismas son necesarias, habrá que determinar si éstas pueden tener cobertura a través de DR (supuesto 1.b), o será necesaria licencia urbanística para las mismas.

En cualquier caso se refiere a usos autorizados por la ordenación urbanística, esto es, por la calificación prevista por el planeamiento pormenorizado-detallado para la parcela que soporta la edificación. Y este cambio puede implicar a todo el edificio o a parte de él. Es decir puede suponer un cambio de sólo una superficie construida concreta sin alterar el uso característico de la edificación; pero también puede entrañar la alteración total del uso existente de la edificación siempre que la ordenación urbanística lo permita. En este último supuesto, puede verse alterado el uso característico existente, aún cumpliendo las determinaciones de la ordenación urbanística, lo que exigiría la presentación de “proyecto” técnico a la luz del contenido del artículo 2.2.b de la LOE, lo cual no es obstáculo para que el título habilitante sea la DR.

g. Procedimiento.

La LISTA concreta algunas cuestiones referentes al procedimiento de cara a habilitar actuaciones a través de DR:

-La DR “irá unida al proyecto técnico o memoria descriptiva y gráfica de edificación exigible y obligatoria en función del tipo de edificación, instalación, uso y actividad cuando permita la ejecución de obras, al certificado final de obras cuando habilite la ocupación o utilización de nuevas obras, o al certificado descriptivo y gráfico cuando habilite la ocupación o utilización de edificaciones existentes”.

-Si la actuación sujeta a DR requiere de “alguna autorización o informe administrativo previo para el ejercicio del derecho, conforme a la normativa sectorial de aplicación”, su presentación exige la “previa obtención y disposición de dichos informes o autorizaciones o, en su caso, del certificado administrativo del silencio producido”.

-La DR “faculta para realizar la actuación pretendida desde el día de su presentación, siempre que vaya acompañada de la documentación requerida conforme a la legislación vigente, y sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección posterior que correspondan”¹⁶⁶³.

La documentación a presentar en cada caso depende de los siguientes supuestos:

-Dependiendo del grado de exigencia técnica, requieran o no la intervención de un técnico competente.

-Que la actuación requiera proyecto conforme a LOE.

-Relativos a la ocupación o utilización, tanto de edificaciones nuevas como de edificaciones existentes, hayan sufrido obras o no.

-Referidos al cambio de uso de edificaciones preexistentes.

Se deben tener en cuenta una serie de criterios y reglas generales sobre la documentación:

-La DR deberá recoger de manera expresa, clara y precisa los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio (párrafo segundo del artículo 69 de la LPACAP).

-La DR habrá de ir acompañada de la documentación requerida en cada caso, y sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección posterior que correspondan. Sólo se podrá exigir la documentación que estrictamente sea requerida por las normas de aplicación¹⁶⁶⁴.

-La DR no podrá presentarse sin que la misma se acompañe de autorización o informe administrativo previo para el ejercicio del derecho, conforme a la normativa sectorial de aplicación o, en su caso, del certificado administrativo del silencio producido.

-El artículo 69.5 de la LPACAP consagra el deber de la Administración de tener permanentemente publicados y actualizados modelos de DR y de CP, que sean fácilmente accesibles a los interesados.

-La aplicación de estos nuevos mecanismos de intervención requeriría la adaptación de las ordenanzas municipales para incorporar la sustitución de la exigencia de licencia por la presentación de DR o CP, así como determinar cualquier otra documentación que se haya de acompañarlas. Además, habrá de adaptarse la ordenanza que discipline las tasas por la realización de las actividades administrativas de control por la sustitución de la exigencia de licencia por la presentación de DR o CP.

-En aras de los principios de celeridad, economía y eficacia, se ha de buscar que los mecanismos de intervención municipal urbanísticos y los destinados al desarrollo de actividades económicas se regulen de manera conjunta y única. En este sentido se debe acompañar en la misma DR la documentación correspondiente al ámbito urbanístico y la referida a la implantación de actividades.

La Guía señala que “estos medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos menos restrictivos, sustitutorios de la licencia urbanística, llevan aparejado, como contrapeso, la realización de un control a posteriori. Este es el dato fundamental, cobran mayor importancia los controles ex post”. Para esto “se hace precisa la intervención posterior de la Administración, a través de la comprobación material de lo manifestado, la verificación del acomodo al orden urbanístico de los actos y usos declarados, y finalmente el examen del ajuste de la actuación ejecutada al contenido de lo expuesto por el particular”.

h. Límites.

La LISTA señala, como no podía ser de otra forma, que en ningún caso se “entenderán adquiridas por declaración responsable o comunicación previa facultades en contra de la legislación o el instrumento de ordenación urbanística de aplicación”. Además “cuando se haya presentado una declaración responsable o comunicación previa y la Administración entienda que la actuación declarada es contraria a la ordenación territorial o urbanística, procederá conforme a las siguientes reglas”¹⁶⁶⁵:

-Previos informes técnico y jurídico, incoará de oficio procedimiento de restablecimiento de la legalidad “que incluirá al menos audiencia al interesado y cuya resolución deberá notificarse en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo de inicio”.

-Si se trata de “actuaciones no iniciadas o en curso, como medida provisional se ordenará en el acto de incoación la prohibición de iniciarlas o su inmediata paralización, así como, en su caso, la interrupción de los suministros básicos y las medidas que resulten imprescindibles”.

-“En la resolución se ordenarán las medidas necesarias para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística”.

Si en la DR se presenta con “inexactitudes, falsedades u omisiones esenciales”¹⁶⁶⁶, la Administración ordenará su presentación correcta en diez días y que, entretanto, no se inicie la actuación o se cese de inmediato en ella”.

También hay que tener en cuenta que en el “caso de declaraciones responsables que habiliten la ocupación o utilización de edificaciones o instalaciones que incumplan los requisitos necesarios para el uso previsto, la Administración deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización. Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas. La Administración podrá repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la declaración responsable el importe de tales perjuicios”.

La presentación de la DR (o en su caso CP) con el consiguiente efecto de habilitación a partir de ese momento para la realización de las obras y el ejercicio material de la actuación, no prejuzga el acomodo de las actuaciones a la normativa aplicable, ni limita el ejercicio de las potestades administrativas de comprobación, inspección, restablecimiento y sanción.

En el caso de la actuación irregular del interesado, la primera consecuencia que se deriva es la imposibilidad de continuar la actuación solicitada, o el cese de la ocupación o utilización en su caso, y todo ello sin perjuicio de las responsabilidades a las que hubiere lugar. Y consecuentemente puede dar lugar a las siguientes medidas prevista legalmente (artículo 160.4 de la LISTA):

-Las precisas para la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, acompañada del “inicio de los procedimientos de suspensión y anulación de los posibles actos administrativos legitimadores en los que pudiera ampararse la actuación ilegal”.

-Las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativas o penal.

-Las pertinentes para el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.

3.3. Actos sometidos a comunicación previa.

El artículo 138.6 de la LISTA señala los actos sujetos a CP:

-Los cambios de titularidad de las licencias y DR. “La falta de presentación de dicha comunicación implicará que adquirente y transmitente quedarán sujetos, con carácter solidario, a las responsabilidades que pudieran derivarse de la actuación que se realice al amparo de dicha licencia”.

-El inicio de las obras.

-Las prórrogas del plazo para el inicio y terminación de las obras con licencia o DR en vigor.

4. Contratación de los servicios por las empresas suministradoras.

El artículo 175 de la LOUA se refería a la “contratación de los servicios por las empresas suministradoras”, con el siguiente tenor literal: “las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas, y servicios de telecomunicaciones exigirán, para la contratación provisional de los respectivos servicios, la acreditación de la licencia de obras, fijando como plazo máximo de duración del contrato el establecido en la licencia para la terminación de los actos. Transcurrido éste plazo no podrá continuar prestándose el servicio, salvo que se acredite la concesión por parte del municipio de la correspondiente prórroga”; y que “las empresas citadas en el apartado anterior exigirán para la contratación definitiva de los servicios respectivos la licencia de ocupación o primera utilización”. Además, “en los casos regulados reglamentariamente para los que proceda el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación¹⁶⁶⁷(...) la contratación de los servicios se llevará a cabo bajo las condiciones establecidas por el reconocimiento, que será título suficiente para la prestación de los servicios autorizados por el mismo”. El artículo 26 del RDUa considera algunos supuestos más, ya que “la licencia de usos y obras provisionales¹⁶⁶⁸ (...) habilitará para la contratación temporal de los suministros a que se refieren los apartados anteriores durante la duración de los mismos y en los términos señalados en la licencia. Los referidos suministros deberán cesar, en cualquier caso, cuando lo acordare el Ayuntamiento, quien deberá dar traslado de dicho acuerdo a las empresas suministradoras”, de igual forma “las licencias de obras y de ocupación o utilización (...), no podrán ser sustituidas por otro acto o resolución administrativa”.

Por último, el apartado 6 del artículo señalado del RDUa especifica que “a los efectos de contratación de los suministros a que se refieren los apartados anteriores, los acuerdos municipales por los que se autoricen o aprueben los actos de construcción, edificación, instalación y uso del suelo, vuelo y subsuelo promovidos por los Ayuntamientos en su término municipal, producirán los mismos efectos que la licencia de obras o de ocupación y utilización. Igual efecto se atribuye a los correspondientes acuerdos o autorizaciones de las actuaciones que, conforme a lo señalado en el presente reglamento, no estén sujetos a licencia urbanística, de acuerdo con lo señalado en su normativa reguladora”.

La LISTA distingue tres situaciones diferentes: la contratación provisional de servicios, la contratación definitiva y la contratación en otros supuestos.

4.1. Contratación provisional.

El artículo 142.1 de la Ley prevé que las “empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y servicios de telecomunicaciones exigirán, para la contratación provisional de los respectivos servicios, la acreditación de la licencia de obras u orden de ejecución o autorización que integre el control preventivo municipal o de la presentación en el municipio de la declaración responsable o comunicación cuando esta proceda, fijando como plazo máximo de duración del contrato el establecido en el título habilitante para la terminación de las obras¹⁶⁶⁹. Transcurrido este plazo no podrá continuar prestándose el servicio, salvo que se acredite haber presentado ante la administración competente la comunicación de la prórroga del plazo de inicio o terminación de las obras con licencia o declaración responsable en vigor¹⁶⁷⁰”.

4.2. Contratación definitiva.

El apartado 2 del artículo 142 de la LISTA prevé que las empresas señaladas “exigirán para la con-

tratación definitiva de los servicios respectivos la licencia de ocupación o utilización, declaración responsable o comunicación, en los casos en que conforme a esta Ley o a la normativa sectorial proceda, acompañada de la documentación indisociable de la ocupación o utilización antes señalada”. La misma consideración tendrá la “resolución administrativa relativa a la declaración de situación legal de fuera de ordenación o de la situación de asimilado a la de fuera de ordenación o la certificación administrativa del régimen aplicable a edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo¹⁶⁷¹”.

4.3. Contratación de servicios en otros supuestos.

Por último, el apartado 3 del artículo 142 de la LISTA señala que las compañías suministradoras “permitirán la contratación de los suministros durante la ejecución de las obras de urbanización en las agrupaciones de edificaciones irregulares incluidas como actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico, para aquellas edificaciones que acrediten la autorización para su uso provisional hasta la recepción total o parcial de las restantes obras de urbanización¹⁶⁷²”.

5. Información y publicidad en las obras.

El artículo 143 de la LISTA determina que “será obligatoria la exhibición en el lugar de la obra de un cartel informativo del título habilitante de la actuación, con indicación de la identificación de la persona promotora y los agentes intervinientes en el proceso edificador, en su caso, así como el carácter y plazo temporal de ejecución de la actuación”; remitiendo a su regulación reglamentaria “el medio, las características y el alcance de la información necesaria que se ha de contener en las respectivas obras, en orden a garantizar el efectivo y preciso reconocimiento por la ciudadanía en general y las Administraciones Públicas competentes de que dichas obras cuentan con la preceptiva aprobación, autorización, licencia, o declaración responsable, así como el ejercicio de sus derechos por las personas consumidoras y usuarias”. La publicidad que se haga de la misma “no podrá contener indicación alguna disconforme con la ordenación urbanística ni ser susceptible de inducir a error a los adquirentes sobre las condiciones urbanísticas de las citadas obras, actos o usos del suelo”.

El artículo 29 del RDU establece que “en toda obra se colocará un panel de material apropiado con la siguiente información”, con la siguiente información:

- Emplazamiento de la obra.
- Promotor de la obra.
- Denominación descriptiva de la obra.
- Propietarios del solar o de los terrenos.
- Empresa constructora, subcontratista, autor del proyecto, dirección facultativa y coordinador de seguridad y salud.
- Número de expediente, fecha de la licencia u orden de ejecución o tratándose de una obra pública exenta de ésta, del acuerdo de aprobación del correspondiente proyecto.
- Instrumento de planeamiento que se ejecuta.
- Fecha de inicio y terminación de las obras.

“El cartel informativo debe ubicarse en el acceso a las obras, en lugar visible desde la vía pública, y sin riesgo para la seguridad vial o para terceros. Se instalarán sobre los cerramientos provisionales en alineación de parcelas en obras y sin uso, o sobre los cajones de obras de edificación, sin que sobresalgan de su plano más de diez centímetros”.

También será obligatorio disponer de una copia de la licencia municipal u orden de ejecución en el lugar en el que se ejecuten las obras, así como ejemplar de la documentación técnica o proyecto en base a la cual haya sido otorgada (o resguardo de la documentación acreditativa de haber presentado DR o CP).

CAPÍTULO DECIMOCTAVO

Actividad edificatoria. Conservación y rehabilitación de las edificaciones, construcciones, instalaciones y terrenos

1. Deber de conservación y rehabilitación.

El artículo 144 de la LISTA aborda el deber de conservación y rehabilitación de los terrenos, construcciones, instalaciones y edificaciones, como una obligación de la propiedad, que ha de “mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, funcionalidad, accesibilidad universal, eficiencia energética, ornato público”, y demás condiciones que exijan la legislación, de tal forma que deben realizar los trabajos y obras precisos para “conservarlos o rehabilitarlos, aunque para ello sea necesario el uso de espacios libres o de dominio público¹⁶⁷³, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para su habitabilidad o uso efectivo”. Este deber además alcanza al de “realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano”.

En relación con el deber de conservar Lliset Borrell¹⁶⁷⁴ comentó en su día que “los deberes concretos de salvaguardar y mantener los bienes inmuebles con los que se tiene una relación dominical, han de considerarse como una manifestación más de la delimitación del contenido de la propiedad como facultad de la Administración Pública en la actual concepción de los derechos dominicales, como destinados a cumplir una función social, y que comportan no sólo la determinación de lo que se ha de hacer, en cuanto a la edificación y al uso de los inmuebles, sino atañen en orden a su mantenimiento. La función social del derecho de propiedad privada delimita su contenido de acuerdo con las leyes (...). Pues bien, tanto el sentido general de la legislación del suelo como la tradición jurídica que dimana de la vetusta Ley de Propiedad Horizontal de 21 de julio de 1960, cabe deducir que la conducta dinámica que se impone al propietario no concluye con el ejercicio del deber de edificar conforme al plan, sino que se prolonga con una obligación de conservar”.

El TRLSRU profundiza, a nivel de legislación básica y para todo el Estado, en esta obligación, asumiendo en su refundición las obligaciones generales y particulares de conservación previstas en su día por la LRRR. El artículo 7 del TRLSRU clasifica, como se ha señalado, las intervenciones para el desarrollo de la acción urbanística en un territorio, en actuaciones de “transformación” y “edificatorias”, incluyendo en las segundas a las actuaciones de rehabilitación edificatoria. Estas últimas reformas legislativas han puesto el acento en la conservación de la Ciudad existente, ya sea desde el ámbito amplio de la reforma o renovación de zonas determinadas de los núcleos urbanos, como desde la rehabilitación de la edificación. En consecuencia, el marco legal estatal ya no sitúa la obligación de conservar en el estricto ámbito de la edificación. Lo amplía al ámbito general de conservación de todos los inmuebles, sea cual sea su naturaleza. Pero además define la obligación de intervenir sobre la reforma y regeneración de lo “urbano”, con el fin de conservar y adaptar la Ciudad existente, haciéndola accesible y sostenible. Y desde esta obligación de reforma y regeneración, que implica no sólo la conservación sino la intervención modelando la Ciudad actual, es posible y exigible la actuación de transformación de las edificaciones y construcciones existentes, y también de la propia urbanización. En esta línea, el artículo 4.4 del TRLSRU señalaba que “las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética. Serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella¹⁶⁷⁵”.

Constituye una obligación de la propiedad, según el 14.c del TRLSRU, el “participar en la ejecución de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, o de dotación en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas, cuando proceda, o de distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación”; englobando, como un deber de la misma, el conservar las edificaciones y construcciones (y, en general, los inmuebles) “en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos”, así como “realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. En éste último caso, las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas” (artículo 15.1.b y c del TRLSRU).

Esta obligación genérica es extensible al suelo en situación rural o vacante de edificación, ya que “en el suelo que sea rural a los efectos de esta ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. El cumplimiento de este deber no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable” (artículo 16.1 del TRLSRU).

Pero se concreta de forma taxativa, para el suelo en situación de urbanizado para el caso de edificaciones (artículo 17.3 del TRLSRU):

“En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprende, además de los deberes de carácter general exigibles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, la realización de los trabajos y las obras necesarios para:

- a) Satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
- b) Adaptar y actualizar sus instalaciones a las normas legales que, para la edificación existente, les sean explícitamente exigibles en cada momento”.

En resumen, la obligación o el deber de conservar la edificación y las construcciones forma parte de los deberes básicos de la propiedad urbanística del suelo¹⁶⁷⁶. Así se ha contemplado en la legislación urbanística¹⁶⁷⁷ y, en concreto, la LOUA regulaba, dentro del Título IV dedicado a la Ejecución Urbanística, la obligación de conservación de obras y construcciones (Capítulo V), específicamente en esta obligación genérica, la del deber de conservación y rehabilitación de edificios (artículo 155), con el siguiente tenor literal: “Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo”. Este mismo artículo señalaba que los municipios “podrán ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones”.

Como preveía la legislación andaluza (y se amplía con la legislación estatal), las condiciones aceptables que hay que asegurar en las construcciones y edificios son las de seguridad, salubridad, ornato y accesibilidad universal¹⁶⁷⁸, además de otras legalmente exigibles¹⁶⁷⁹.

❖ **Cuadro/Gráfico 48.** Deber de conservar. Alcance y posibilidades para su aseguramiento en la página 606.

1.1. El deber genérico de conservar.

El deber genérico de conservar se articula en la LISTA señalando cuál es su alcance y previendo una reacción ante el incumplimiento del deber que se organiza a través de la emisión de una orden de ejecución por parte del Ayuntamiento.

a. Alcance del deber de conservar.

El artículo 144 de la LISTA señala que la obligación de la propiedad en relación con el deber de conservar y rehabilitar “alcanza hasta la ejecución de los trabajos y obras cuyo importe tiene como límite el del contenido normal del deber de conservación, estando condicionado, asimismo, por el alcance de las obras autorizables en virtud del concreto régimen jurídico en que se encuentren”¹⁶⁸⁰, estando representado este contenido (artículo 144.3), “por la mitad del valor del coste de reposición de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de dimensiones equivalentes que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio”.

El artículo 15 del TRLSRU señala cuál es el límite de esta obligación de conservar, considerado como obligación en todo el Estado. Además, en este tipo de actuaciones edificatorias, es posible la exigencia de las siguientes obligaciones (artículo 18.3 del TRLSRU)¹⁶⁸¹:

-Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él¹⁶⁸².

-Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

El artículo 155.2 de la LOUA concretaba cuál era el alcance de la obligación de conservar de los propietarios (en coherencia con la legislación estatal y con un tenor literal semejante a la regulación de la LISTA). Éste alcanzaba “hasta la ejecución de los trabajos y obras cuyo importe tiene como límite el del contenido normal del deber de conservación”, límite que estaba “representado por la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de dimensiones equivalentes que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable” (apartado 3 del mismo artículo), es decir por la mitad del valor de reposición¹⁶⁸³ del edificio o construcción, sin que sea aplicable ninguna reducción en consideración a su estado, antigüedad, etc..

El apartado 3 del artículo 144 de la Ley, haciéndose eco de las posibilidades otorgadas por el TRLSRU prevé para supuestos de incumplimiento del deber, el incremento de esta obligación, señalando que el “contenido normal del deber de conservación podrá ser elevado hasta el setenta y cinco por ciento

del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente, en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas”.

b. Análisis técnico del alcance del deber de conservar.

Un ejemplo concreto para calcular de hasta donde alcanza el deber de conservar puede ser el siguiente:

Se refiere a una vivienda unifamiliar adosada entre medianeras. Se supone que el valor de reposición del metros cuadrado construido es de 778,00 €, y que la distribución porcentual, por partidas de obra, es el que se refleja en el siguiente cuadro. Si el deterioro porcentual de cada una de las partidas es el señalado en el mismo cuadro, el valor de reparación de las mismas alcanzaría la cifra de 308,48 €, es decir un 39,65% del valor de repercusión de la edificación en estado de perfecto uso, por lo que la reparación está dentro del deber de conserva del propietario, que podrá alcanzar la cifra de 389,00 €.

Valor de reposición del m2 construido en uso vivienda unifamiliar entre medianerías				
				778,00
Partidas	Porcentaje	Coste Partida	Deterior %	Coste repar.
Movimiento de tierras	2,00%	15,56	0,00%	0,00
Cimentaciones	5,00%	38,90	0,00%	0,00
Estructura	14,00%	108,92	10,00%	10,89
Albañilería y cubiertas	36,00%	280,08	20,00%	56,02
Saneamiento	2,00%	15,56	50,00%	7,78
Solados, revestimientos y alicatados	12,00%	93,36	50,00%	46,68
Carpintería y cerrajería	13,00%	101,14	100,00%	101,14
Instalaciones de electricidad	3,00%	23,34	75,00%	17,51
Instalaciones de fontanería y sanitarios	6,00%	46,68	30,00%	14,00
Instalación solar	2,00%	15,56	100,00%	15,56
Vidrios	2,00%	15,56	100,00%	15,56
Pinturas	3,00%	23,34	100,00%	23,34
TOTAL	100,00%	778,00		308,48 39,65%
Cifra que puede alcanzar en deber de conservar				389,00

1.2. Órdenes de ejecución para exigir el cumplimiento del deber de conservar.

Según el apartado 2 del artículo 144 de la LISTA los “Ayuntamientos deberán ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para mantener y alcanzar las condiciones recogidas” en la Ley. En cualquier caso, “cuando las obras necesarias alcancen a diversos propietarios, la Administración podrá delimitar un ámbito, mediante el procedimiento previsto para la delimitación de unidades de ejecución¹⁶⁸⁴, para su ejecución por la modalidad prevista¹⁶⁸⁵” en

la Ley (último párrafo del artículo 144.2 de la LISTA).

El párrafo segundo del artículo 155.1 de la LOUA señalaba que los municipios “podrán ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones”. Hay que concretar cuales son las características básicas de la orden de ejecución a través de la que se debe de determinarse las obras a ejecutar para la conservación en buen estado de seguridad, salubridad, ornato, favoreciendo la accesibilidad universal y el ahorro energético¹⁶⁸⁶.

a. Reacción ante el incumplimiento de la orden de ejecución.

El incumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación, descritos y exigidos a través de una orden de ejecución, faculta al Ayuntamiento para la “ejecución subsidiaria de las correspondientes obras, así como para la imposición de hasta diez multas coercitivas con periodicidad mínima mensual. Su importe, en cada ocasión, será del diez por ciento del coste estimado de las obras ordenadas, con un máximo de cinco mil euros y, en todo caso y como mínimo, seiscientos euros” de tal forma que el “incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución de obras habilitará a la Administración actuante para la colocación de la construcción o edificación correspondiente en situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución¹⁶⁸⁷, regulado en el propio Texto legal (artículo 144.2 de la LISTA) y esto sin que sea inscrito el inmueble en el RMSER.

Hay que recalcar que el deber genérico de conservación se articula (como ya se regulaba en la LOUA) a través de la correspondiente orden de ejecución. Esta vía de exigencia, considerada como la “normal”, era la regulada en el apartado 1 del artículo 155 de la LOUA, pudiendo provocar un incumplimiento de la orden por parte del propietario y, consecuentemente, la reacción que previa el artículo 158 de la LOUA¹⁶⁸⁸, hasta llegar a la sustitución del incumplidor.

En cualquier caso, si se produce la sustitución del propietario incumplidor las obras de conservación y rehabilitación se ejecutarán a costa de dicho propietario, lógicamente, dentro del límite del deber normal de conservación que le corresponde.

1.3. Obras que conservación y rehabilitación que superan el deber de conservar.

“Cuando las obras de conservación y rehabilitación rebasen el contenido normal del deber de conservación, para obtener mejoras o beneficios de interés general, aquellas se ejecutarán a costa de la entidad que lo ordene¹⁶⁸⁹ en la cuantía que exceda de dicho deber”, y que los “Ayuntamientos podrán establecer ayudas públicas en las condiciones que estimen oportunas, entre las que podrán incluir la explotación conjunta del inmueble¹⁶⁹⁰, así como bonificaciones sobre las tasas por expedición de licencias” (artículo 144.3 y 4 de la LISTA).

En términos similares a los señalado por la Ley y en coherencia con lo comentado, en la regulación de la LOUA las obras de conservación o rehabilitación de la edificación “se ejecutarán a costa de los propietarios dentro del límite del deber normal de conservación que les corresponde” (artículo 155.4), de tal forma que “cuando las obras de conservación y rehabilitación rebasen el contenido normal del deber de conservación, para obtener mejoras o beneficios de interés general, aquellas se ejecutarán a costa de la entidad que lo ordene en la cuantía que exceda de dicho deber” (artículo 155.5 de la LOUA), para lo cual, el Municipio podía establecer “ayudas públicas en las condiciones que estime oportunas, entre las que podrá incluir la explotación conjunta del inmueble” o “bonificaciones sobre las tasas por expedición de licencias” (artículo 155.6 de la LOUA).

2. La inspección técnica de construcciones y edificaciones (ITE).

El artículo 145 de la LISTA señala que el “municipio, mediante la correspondiente ordenanza, podrá delimitar áreas en las que las personas propietarias de las construcciones y edificaciones comprendidas en ellas deberán realizar, con la periodicidad que se establezca, y mínima de diez años, una inspección dirigida a determinar su estado de conservación¹⁶⁹¹, el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal¹⁶⁹², así como sobre su grado de eficiencia energética¹⁶⁹³”. Concreta el artículo señalado que el Municipio “podrá requerir de los propietarios los informes técnicos resultantes de las inspecciones periódicas y, en caso de comprobar que estas no se han realizado, ordenar su práctica o realizarlas en sustitución y a costa de los obligados”¹⁶⁹⁴.

La LOUA previo la obligación de establecer una “inspección periódica de construcciones y edificaciones”¹⁶⁹⁵ (artículo 156) que podía concluir con la determinación de obras y actuaciones tendentes a procurar la conservación de estas edificaciones y/o construcciones dentro de los límites del deber de conservar. Esta obligación se ha extendido a todo el Estado en base al contenido del TRLSRU (artículos 29 y 30), resultado de la refundición operada entre la LSo8 y la LRRR, que denomina estos informes como Informe de Evaluación de Edificios (IEE)¹⁶⁹⁶.

2.1. Delimitación de áreas.

El contenido del artículo 145 de la LISTA estableciendo que la delimitación de áreas donde deberá determinarse, con una periodicidad mínima de diez años una inspección dirigida a concretar el estado de conservación de los edificios, así como sus condiciones de accesibilidad y de eficiencia energética, es muy parecido al apartado 4 del artículo 29 del TRLSRU (declarado inconstitucional por la STC 143/2017), y desde luego, traslada a la regulación por una ordenanza municipal¹⁶⁹⁷ todo el calendario previsto por la anulada Disposición transitoria segunda del TRLSRU.

Hay que reseñar el carácter potestativo que tiene la delimitación de estas áreas en la LISTA (“podrá”), al igual que ocurre con la regulación del artículo 29.1 del TRLSRU¹⁶⁹⁸, o en las previsiones establecidas en el artículo 156 de la LOUA.

2.2. Aspectos que debe contemplar.

No señala la LISTA el contenido y los aspectos que deben contemplar los informes realizados para las ITE. Pero en cualquier caso deben de abordar¹⁶⁹⁹:

-Desperfectos y deficiencias apreciadas, sus causas y las medidas recomendadas para su subsanación, en relación al estado de conservación de sus condiciones de seguridad, salubridad, funcionalidad.

-Evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso a las edificaciones y construcciones, verificando las condiciones de los mismos para posibilitar ajustes razonables¹⁷⁰⁰, para alcanzar dichas condiciones.

-Certificación de la eficiencia energética del edificio¹⁷⁰¹.

-Grado de ejecución y efectividad de las medidas adoptadas y de los trabajos y obras realizados para

cumplimentar las recomendaciones contenidas en el o los informes técnicos de las inspecciones anteriores.

El artículo 156.2.b de la LOUA señalaba que “los municipios podrán requerir de los propietarios los informes técnicos resultantes de las inspecciones periódicas y, en caso de comprobar que éstas no se han realizado, ordenar su práctica o realizarlas en sustitución y a costa de los obligados”. Como se ha comentado, en términos parecidos se expresa ahora la LISTA (“en caso de comprobar que estas no se han realizado, ordenar su práctica o realizarlas en sustitución y a costa de los obligados”).

Lógicamente, los Informes pueden determinar problemas técnicos de conservación de los edificios y construcciones en materia de salubridad, de seguridad, de higiene o de carácter ornamental (problemas que se pueden extender a deficiencias en la accesibilidad o relacionadas con la exigencias de ahorro energético), en cuyo caso los propietarios deberán acometer las obras necesaria de forma voluntaria, como mínimo hasta el límite del deber de conservar, siendo requeridos de forma obligatoria por la Administración, en caso contrario, a través de la correspondiente orden de ejecución.

a. Deficiencias y desperfectos apreciados.

Las ITE deben señalar cuál es el estado de conservación de las edificaciones y construcciones en relación con sus condiciones de seguridad, salubridad, funcionalidad.

Sobre estas deficiencias, que se corresponden con las condiciones de seguridad, salubridad y ornato de las edificaciones y construcciones, el artículo 156.2 de la LOUA iba más lejos en las exigencias legales, ya que obligaba a la “fijación de un orden de prioridad, para asegurar la estabilidad, la seguridad, la estanqueidad y la consolidación estructurales, así como para mantener o recuperar las condiciones de habitabilidad o de uso efectivo según el destino propio de la construcción o edificación”, además de contemplar “el grado de ejecución y efectividad de las medidas adoptadas y de los trabajos y obras realizados para cumplimentar las recomendaciones contenidas en el o los informes técnicos de las inspecciones anteriores”.

b. Condiciones básicas de accesibilidad universal.

El informe debe contener la evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal.

El TRLSRU, en sus artículos 15 y 17, hace referencias explícitas a la adaptación de las edificaciones, siempre que sea posible, a las condiciones técnicas previstas en la LOE y el CTE (y, en concreto, a la adopción de medidas que faciliten la accesibilidad universal). La accesibilidad se constituye en una obligación en la ordenación que se haga de los usos del suelo (artículo 20.1.c del TRLSRU).

c. Condiciones de eficiencia energética.

El Informe debe contener la “certificación de la eficiencia energética del edificio”, en los términos descritos anteriormente concretando las medidas recomendadas por el redactor del mismo, clasificadas según su viabilidad técnica, funcional y económica, así como por su repercusión energética.

3. El deber de conservar y el supuesto legal de ruina urbanística.

Para el artículo 146 de la LISTA, procede la declaración legal de ruina urbanística en los siguientes supuestos:

-“Cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructural a la construcción o edificación que esté en situación de manifiesto deterioro supere el límite del deber normal de conservación” señalado en la propia Ley¹⁷⁰².

-“Cuando, acreditando la persona propietaria el cumplimiento puntual y adecuado de las recomendaciones de los informes técnicos correspondientes, al menos, a las dos últimas inspecciones periódicas, el coste de los trabajos y obras realizados como consecuencia de esas dos inspecciones, sumado al de las que deban ejecutarse a los efectos señalados en el apartado anterior, supere el límite del deber normal de conservación, con comprobación de una tendencia constante y progresiva en el tiempo al incremento de las inversiones precisas para la conservación del edificio”.

3.1. Concepto legal de ruina urbanística. Supuestos.

El deber de conservar también se ha articulado en nuestra legislación, tradicionalmente, a través de la declaración de un inmueble en ruina urbanística.

La declaración de ruina implica un proceso que puede concluir con la demolición de edificaciones y/o construcciones, o con la exigencia de su conservación o rehabilitación. Pero, en cualquier caso supone una contribución a los procesos de conservación y renovación urbana.

Hay que tener en cuenta que el concepto de ruina ha evolucionado drásticamente en la legislación urbanística, desde los tres supuestos reconocidos tradicionalmente (ruina “económica”, “técnica”, y “urbanística”)¹⁷⁰³, al único asumido en la legislación urbanística andaluza, identificado con el concepto tradicional de ruina “económica”. Algunos autores¹⁷⁰⁴ se refieren a esta evolución afirmando que “a pesar de esta tradición (que ha considerado tres tipos de ruina), la mayor parte de las recientes leyes autonómicas del suelo, tan sólo se refieren o regulan detalladamente la ruina económica y la inminente”¹⁷⁰⁵.

En cualquier caso, hoy día carece de sentido el concepto de ruina “urbanística” tradicional tras la diferenciación clara establecida, a partir de la vigencia de la LOUA, entre el concepto de “fuera de ordenación totalmente incompatible” y el de “fuera de ordenación parcialmente incompatible” que posibilitaba una actuación de conservación “normal” dentro de las edificaciones consideradas en “fuera de ordenación relativa”. Tampoco tiene sentido el concepto de ruina “técnica”, ya que es difícil que un inmueble presente un “agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales”, que no puedan ser reparados por medios técnicos considerados hoy día como normales, siempre que el propietario haya cumplido con su deber de conservación. Sí esta última situación se da (ruina “técnica”), se estaría, con seguridad, en el supuesto de ruina “económica”, ya que en caso contrario el propietario debería de actuar, sin dar lugar a la ruina en cumplimiento de su deber general de conservar¹⁷⁰⁶.

3.2. Procedimiento de declaración.

El supuesto de incumplimiento del deber de conservar vinculado a la declaración de ruina del edificio o construcción, contemplaba varias alternativas en la regulación que contenía la LOUA¹⁷⁰⁷.

El apartado 2 del artículo 146 de la LISTA, esquematiza el procedimiento para la declaración de ruina urbanística¹⁷⁰⁸.

❖ *Cuadro/Gráfico 49. Procedimiento para la declaración la ruina urbanística en la LISTA y RDU en la página 607.*

a. Competencia.

La declaración legal de ruina urbanística corresponde al Ayuntamiento, debiendo dar audiencia a propietarios y demás interesados. En este sentido se pronuncia el artículo 146.2.a de la LISTA: “corresponderá al Ayuntamiento, de oficio o a instancia de parte interesada, previa tramitación del correspondiente procedimiento, en el que, en todo caso, deberá darse audiencia a la persona propietaria y demás titulares de derechos afectados”. Y esto sin perjuicio de adoptar las medidas necesarias en caso de amenaza de ruina inminente.

b. Plazo.

Según el artículo de la LISTA señalado anteriormente el “plazo máximo de notificación de la resolución expresa será de seis meses desde la fecha del acuerdo de iniciación. En los procedimientos iniciados a solicitud de interesado, el plazo máximo será de seis meses desde la presentación de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente”.

c. Medidas para evitar daños.

El apartado 2.b del artículo 146 de la LISTA que se deberán “disponer las medidas necesarias para evitar daños a personas y bienes”.

d. Pronunciamiento sobre el cumplimiento del deber de conservar y procedimiento.

También el artículo 146 señalado determina que es necesario “pronunciarse sobre el incumplimiento o no del deber de conservación de la construcción o edificación”, pero en “ningún caso cabrá la apreciación de dicho incumplimiento cuando la ruina sea causada por fuerza mayor, hecho fortuito o culpa de tercero, así como cuando la persona propietaria haya sido diligente en el mantenimiento y uso del inmueble”¹⁷⁰⁹.

3.3. Posibles medidas ante la declaración de ruina.

La Ley prevé que “cuando el concreto régimen jurídico en que se encuentre la edificación no permita obras de rehabilitación, la resolución finalizadora del procedimiento deberá ordenar la demolición de la edificación declarada en situación legal de ruina urbanística”. Hay que tener en cuenta la posibilidad de que la catalogación del inmueble impida la demolición de la edificación¹⁷¹⁰. En estos supuestos se podrá adoptar la resolución de rehabilitar o conservar el inmueble, señalando las obras necesarias hasta eliminar el estado físico de ruina teniendo en cuenta que el propietario deberá sufragar el importe de estas obras hasta donde alcance su deber de conservación¹⁷¹¹.

3.4. Efectos de la declaración de ruina.

El artículo 146.2.c de la LISTA determina que la declaración de ruina del inmueble supone su “inclusión en el Registro Municipal de Solares y edificaciones ruinosas, otorgándose a la persona propietaria el plazo de un año para que proceda conforme a lo previsto en el apartado siguiente. Por ministerio de la ley, transcurrido este plazo la edificación o construcción correspondiente quedará en situación de ejecución por sustitución”¹⁷¹².

La declaración de ruina “será comunicada por el Ayuntamiento al Registro de la Propiedad”¹⁷¹³ (artículo 146.2.d de la LISTA).

a. Inclusión en el RMSER.

Inscrito el inmueble en el RMSER se otorgará a la “persona propietaria el plazo de un año para que proceda conforme a lo previsto” en la propia declaración.

b. Contenido y alcance de la declaración de ruina.

El apartado 3 del artículo 146 de la LISTA señala las obligaciones que se pueden imponer a la propiedad del inmueble con la declaración de ruina:

-Puede optar por la demolición o la rehabilitación completa del mismo. Esta última posibilidad podía ser impuesta por la Administración siempre que justifique el incumplimiento del deber de conservar por parte del propietario. En cualquier caso “no procederá la demolición cuando se trate de una construcción o edificación catalogada, protegida o sujeta a procedimiento dirigido a la catalogación o al establecimiento de un régimen de protección integral”.

-“Adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos y las obras necesarios para mantener y, en su caso, recuperar la estabilidad y la seguridad”, y en este caso el Ayuntamiento “podrá convenir con la persona propietaria los términos de la rehabilitación definitiva”.

El incumplimiento de las obligaciones señaladas contenidas en la declaración de ruina una vez transcurrido el plazo de la inclusión del inmueble en el RMSER, implica la colocación del inmueble por “ministerio de ley” en situación de ejecución por sustitución, con las consecuencias señaladas en la Ley¹⁷¹⁴

3.5. El supuesto legal de ruina urbanística y la declaración de ruina física inminente.

El apartado 4 del artículo 146 de la LISTA afirma que cuando “una construcción, edificación o instalación o algún elemento o parte de las mismas amenace con derruirse de modo inminente, con peligro para la seguridad pública o la integridad del patrimonio protegido por la legislación específica o por el instrumento de planeamiento urbanístico, el Ayuntamiento estará habilitado para disponer todas las medidas que sean precisas, incluido el apuntalamiento de la construcción o edificación y su desalojo, sin que presuponga ni implique la declaración de la situación legal de ruina urbanística”. Si no se adoptan estas medidas el Municipio “será responsable de los daños y perjuicios que resulten de las medidas adoptadas, sin que ello suponga exención de la responsabilidad que incumbe al propietario”; de tal forma que las “indemnizaciones que satisfaga el municipio serán repercutibles al propietario hasta el límite del deber normal de conservación”.

El supuesto ruina física inminente, como concepto distinto del de la ruina urbanística, estuvo regulado en el artículo 159 de la LOUA, con una descripción muy parecida a la regulada por la LISTA, si bien concretaba la habilitación para intervenir de forma urgente en la figura del Alcalde¹⁷¹⁵.

El procedimiento sumario para la declaración de este tipo de ruina, está regulado en los artículos 26 al 28 del RDU¹⁷¹⁶.

CAPÍTULO DECIMONOVENO

Disciplina territorial y urbanística.
Potestades. Inspección

1. Potestades.

La Exposición de Motivos de la LISTA prevé que la regulación de la disciplina territorial y urbanística establece el “marco de la potestad inspectora, de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística y la potestad sancionadora”, como tres ámbitos claramente diferenciados. La misma Exposición de Motivos concreta algunas cuestiones innovadoras de la Ley en este campo:

-“Define la competencia autonómica para el restablecimiento de la legalidad y la imposición de sanciones que comporten infracción de la ordenación territorial como una competencia directa. Al mismo tiempo, de conformidad con la normativa básica del Estado y la jurisprudencia constitucional, se establece la posibilidad de que la Comunidad Autónoma sustituya a los Ayuntamientos en el ejercicio de las acciones declarativas y ejecutivas para el ejercicio de sus competencias en materia de disciplina”¹⁷¹⁷.

-Se simplifican los “preceptos referentes a la tramitación de los procedimientos de disciplina urbanística para establecer un marco normativo claro, sencillo y sistemático, en orden a garantizar el buen fin de los procedimientos”.

-Se trata la “regulación de un procedimiento específico para el restablecimiento de la legalidad ante actuaciones no necesitadas de título habilitante”¹⁷¹⁸.

-En materia de infracciones y sanciones, “destaca la simplificación de los tipos básicos de infracciones y sanciones, con objeto de establecer para el aplicador de la norma un marco normativo claro y sencillo” y esto no regulando la posibilidad de tipos específicos.

-Se han actualizado los tipos de infracción y su sanción incorporando las previsiones del DLA3/2019 y las novedades del DLA2/2020, sobre todo en relación con las cometidas como resultado la posibilidad de habilitar actuaciones a través de DR y CP

El artículo 147 de la LISTA, al abordar el Título VII de la Ley referente a la disciplina territorial y urbanística señala que la Administración asegura el cumplimiento de la “legislación y ordenación territorial y urbanística”, ejerciendo las siguientes potestades:

-“La intervención administrativa sobre la actividad urbanística de ejecución y edificación”¹⁷¹⁹, en las formas dispuestas en la propia Ley.

-“La inspección de la ejecución de los actos y usos sujetos a intervención administrativa”.

-“El restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística”¹⁷²⁰.

-“La sanción de las infracciones territoriales y urbanísticas”¹⁷²¹.

-“El ejercicio de acciones administrativas y judiciales frente a actos o acuerdos administrativos que infrinjan el ordenamiento jurídico”¹⁷²².

El mismo artículo 147 advierte que la “disciplina territorial y urbanística comporta el ejercicio, de forma inexcusable, de todas las potestades anteriores (...), con arreglo a los principios de legalidad¹⁷²³, competencia¹⁷²⁴, planificación y programación¹⁷²⁵, proporcionalidad¹⁷²⁶, seguridad jurídica¹⁷²⁷ y oficialidad¹⁷²⁸”.

1.1. Intervención sobre la actividad de ejecución.

El artículo 2 de la LOUA determinaba que la “actividad urbanística es una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno”. Según este mismo artículo el desarrollo de la actividad urbanística comprende, entre otras, el ejercicio de la actividad de “policía del uso del suelo y de la edificación y protección de la legalidad urbanística” y la “sanción de las infracciones urbanísticas”.

Este aspecto, que globalmente cierra el ciclo de la actividad urbanística, abarca dos bloques de acciones que se regulaban en la LOUA en dos Títulos diferentes: el VI que abarcaba lo que denomina como “disciplina urbanística”, y el VII que se refería a “las infracciones urbanísticas y sanciones”. Ambos Títulos desarrollaban, por un lado, las actividades de autorización para la edificación de usos y actividades en las condiciones previstas por el planeamiento, y por otro, el control sobre la implantación de esos usos y actividades, prohibiendo los que no se ajustaran a las determinaciones del planeamiento y la legislación urbanística, hasta la última reacción posible, a través de la correspondiente sanción administrativa.

1.2. Inspección de la ejecución.

La LOUA introdujo en Andalucía una regulación novedosa de la “inspección urbanística”, conformada como un instrumento básico en la actividad de disciplina urbanística. El artículo 179 de la Ley describía la “inspección urbanística” como una “potestad dirigida a comprobar que los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación, instalación y de uso del suelo y del subsuelo se ajustan a la legislación y ordenación urbanística y, en particular, a lo dispuesto en esta Ley”, y trasladaba a los municipios y la Consejería con competencia en materia de urbanismo, el deber de “desarrollar dichas funciones inspectoras en el ámbito de sus respectivas competencias, en el marco de su planificación y de la cooperación y colaboración interadministrativas”. El párrafo 3 del referido artículo 179 afirmaba que “en el ejercicio de sus funciones, los inspectores gozarán de plena autonomía y tendrán, a todos los efectos, la condición de agentes de la autoridad”, y que “tanto las Administraciones públicas como los particulares están obligados a prestarles la colaboración que precisen”. Los fines de la inspección se concretaban en el apartado 4 del artículo 179. El artículo 180 contenía una regulación general de las visitas y actas de inspección, destacando “presunción de veracidad” de la que gozan los contenidos de las actas, o la obligación de llevar un “libro de las visitas de inspecciones efectuadas” y “un registro de las actas” que se hayan extendido con motivo de las inspecciones.

1.3. Protección de la legalidad de restauración del orden urbanístico.

El esquema de protección de la legalidad y restablecimiento del orden urbanístico que planteaba la LOUA preveía, en primer lugar, el cese de la actividad de ejecución. Así, el artículo 181.1 afirmaba:

“Cuando un acto de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación, o cualquier otro de transformación o uso del suelo, del vuelo o del subsuelo que esté sujeto a cualquier aprobación o a licencia urbanística previas se realice, ejecute o desarrolle sin dichas aprobación o licencia o, en su caso, sin orden de ejecución, o contraviniendo las condiciones de las mismas, el Alcalde deberá ordenar, en todo o en la parte que proceda, la inmediata suspensión de las obras

o el cese del acto o uso en curso de ejecución, realización o desarrollo, así como del suministro de cualesquiera servicios públicos”.

En segundo lugar, el artículo 182 de la LOUA determinaba la forma para proceder al restablecimiento del orden urbanístico perturbado, ya sea por actos objeto de la suspensión a los que se refería el artículo 181 (actos en curso de ejecución, sin licencia u orden de ejecución o contraviniendo su contenido), ya fuera por actos concluidos sin aprobación de licencia u orden de ejecución o contraviniendo las condiciones de la misma.

Las posibilidades señaladas eran dos, en función de que las obras fueran compatibles o no con la ordenación urbanística vigente:

-La legalización del correspondiente acto.

-En caso contrario, la reposición al estado originario de la realidad física.

La LISTA deja sentado (artículo 147.3), como ya establecía la LOUA, que las “medidas de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística tienen carácter real y alcanzan a las terceras personas adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, dada su condición de subrogados por ley¹⁷²⁹ en las responsabilidades contraídas por la persona causante de la ilegalidad territorial o urbanística¹⁷³⁰”.

1.4. Sanción de la infracción urbanística.

Cualquier acto ilícito en relación con la legislación y la ordenación territorial y urbanística, siempre que este tipificado como tal en la Ley, constituye una infracción que dará lugar a la correspondiente sanción. La LOUA, en su artículo 191, definía a las infracciones urbanísticas como “las acciones u omisiones que estén tipificadas y sancionadas como tales en esta Ley”. En este sentido no hay que perder de vista que el ilícito contra la legislación y la ordenación urbanística podía provocar todas o alguna de las reacciones señaladas en el artículo 61 del RDU¹⁷³¹.

1.5. Ejercicio de acciones administrativas y judiciales frente a actos o acuerdos administrativos que infrinjan el ordenamiento jurídico.

Los actos administrativos que incidan aprobando o convalidando actuaciones ilícitas en relación con la legislación y la ordenación territorial o urbanística deben ser declarados nulos mediante el correspondiente procedimiento de revisión¹⁷³², y esto como resultado de acciones administrativas o de resoluciones judiciales. Lógicamente, el inicio del expediente de restauración de orden urbanístico o sancionador en el supuesto de que el ilícito tenga cobertura en un acto autorizante (licencia u orden de ejecución), requiere la suspensión o revisión del mismo, tal y como subrayaban los artículos 189 y 190 de la LOUA (artículos 58 y 59 del RDU¹⁷³³).

2. Potestad inspectora.

Como se ha señalado, la LOUA introdujo en Andalucía una regulación novedosa de la “inspección urbanística”, conformada como un instrumento básico en la actividad de disciplina urbanística. Ahora, el artículo 148.1 de la LISTA determina que la “inspección para la protección de la ordenación territorial y urbanística constituye el ejercicio de una potestad dirigida a comprobar que los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción, edificación, instalación y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, se ajustan a la legislación y ordenación territorial y urbanística y, en particular, a lo dispuesto en esta Ley”.

Las funciones inspectoras deben desarrollarse por los municipios, la Diputaciones provinciales y la Consejería competente en materia de urbanismo, y dentro del ámbito de sus respectivas competencias, según una esquema de planificación y programación, y teniendo en cuenta los principios de cooperación y colaboración entre administraciones¹⁷³⁴, ya que, a estos efectos la “Comunidad Autónoma, Diputaciones y Ayuntamientos podrán suscribir convenios en el marco de sus competencias, en materia de disciplina territorial y urbanística”, coordinando el marco para el ejercicio de la inspección.

En el caso de la Junta de Andalucía, estas funciones las realizan los funcionarios del Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía¹⁷³⁵.

2.1. Naturaleza y funciones de la Inspección.

Entendida la inspección territorial y urbanística como actividad, se puede definir como la que ejercen los órganos administrativos competentes, locales y autonómicos, en materia de edificación y uso del suelo, con la finalidad de comprobar si los actos en que se materializan se ajustan a la legalidad y a las especificaciones del planeamiento territorial y urbanístico. Otra forma de entender la Inspección es como función instrumental de las políticas sustantivas de la ordenación territorial, del urbanismo y de las políticas de vivienda. De esta forma, la Inspección se concibe como el conjunto de medios personales, estructurados orgánicamente, sobre los que recae la responsabilidad de poner en práctica la disciplina urbanística, lo que implica la concreción de funciones cualificadas de denuncia de actuaciones públicas de disciplina urbanística e instrucción de los expedientes. En consecuencia, la Inspección es el instrumento básico de que dispone la Administración para ejercer la disciplina territorial y urbanística¹⁷³⁶.

2.2. Funciones y facultades de la Inspección.

El apartado 4 del artículo 148 de la LISTA concreta las siguientes funciones prioritarias de la Inspección:

-Velar por el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística.

-“Vigilar, investigar y controlar la actuación de todas las personas implicadas en la actividad de ejecución y de edificación y uso del suelo” señaladas en la Ley, además de “informar y asesorar sobre los aspectos legales relativos a la actividad inspeccionada”.

-“Denunciar las anomalías que observe en la aplicación o desarrollo de los instrumentos territoria-

les y urbanísticos, de conformidad con la planificación y programación de las actuaciones inspectoras”¹⁷³⁷.

-“Informar a las Administraciones Públicas y autoridades competentes sobre la adecuación a la legalidad de las actuaciones y adoptar las medidas cautelares¹⁷³⁸ y definitivas que juzgue convenientes para el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística”.

-“Colaborar, en el marco de sus respectivas competencias, con las Administraciones Públicas competentes, los Órganos Judiciales y con el Ministerio Fiscal, así como hacer cumplir efectivamente las medidas cautelares y definitivas que, para el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística, aquellos hayan acordado”¹⁷³⁹.

-“Desempeñar cuantas otras funciones asesoras, inspectoras y de control le sean encomendadas, y aquellas que le sean asignadas”.

La Inspección está facultada para “requerir y examinar toda clase de documentos relativos al instrumento urbanístico y su ejecución, comprobar la adecuación de los actos en relación con la legislación y ordenación territorial y urbanística aplicables y obtener la información necesaria para el cumplimiento de su cometido, incluida la de carácter reservado con trascendencia tributaria y la que se contenga en toda clase de Registros Públicos”, de tal forma que “tanto las Administraciones Públicas como los particulares están obligados a prestarle la colaboración que precise. El personal inspector ejercerá sus funciones provisto de un documento oficial que acredite su condición”.

El artículo 32 del RDUa concreta facultades señaladas de los inspectores:

-Entrar en el lugar objeto de inspección y permanecer en él. Ahora bien “cuando tal lugar constituya domicilio, el inspector o inspectora habrá de recabar el consentimiento de su titular o resolución judicial que autorice la entrada en el mismo”¹⁷⁴⁰.

-Hacerse acompañar durante la visita por el personal de apoyo preciso para la actuación inspectora¹⁷⁴¹.

-Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesario.

-Recabar y obtener la información, datos o antecedentes.

-Adoptar, en supuestos de urgencia, las medidas provisionales que considere oportunas al objeto de impedir que desaparezcan, se alteren, oculten o destruyan pruebas, documentos, material informatizado y demás antecedentes sujetos a examen¹⁷⁴².

-Proponer a las Administraciones y autoridades competentes las actuaciones o medidas que juzguen convenientes.

-Emitir los informes que procedan en relación con el cumplimiento de la normativa en materia territorial y urbanística.

Según el apartado 2 del artículo señalado del RDUa “la negativa no fundada o el retraso injustificado a facilitar la información solicitada por los inspectores e inspectoras constituirá obstaculización del

ejercicio de la potestad de inspección y tendrá la consideración de infracción administrativa, en su caso disciplinaria¹⁷⁴³. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las consecuencias que, en su caso, se derivaran en el orden penal¹⁷⁴⁴”.

Por otro lado, los inspectores tendrán los siguientes deberes:

-Observar la máxima corrección con las personas inspeccionadas procurando perturbar en la menor medida posible el desarrollo de sus actividades.

-Guardar el debido sigilo profesional respecto de los asuntos que conozcan.

-Se abstendrán de intervenir en actuaciones de inspección, comunicándolo a su superior inmediato, cuando se den en ellos cualquiera de los motivos de abstención previstos en la legislación¹⁷⁴⁵.

-Quedarán sujetos a los mismos deberes de sigilo respecto de lo que conozcan por razón de su puesto de trabajo.

2.3. Visitas de Inspección.

Según la LISTA (artículo 149.1) “toda parcelación, urbanización, construcción, edificación e infraestructura, o cualquier actuación de transformación o uso del suelo, del vuelo o del subsuelo podrá ser visitada a efectos de su inspección en las ocasiones que resulte necesario, de conformidad con la planificación y programación de la actividad inspectora¹⁷⁴⁶. Si de la visita resultan indicios sobre la existencia de posible infracción territorial y urbanística, “el personal inspector se lo advertirá a la persona responsable”, dejando constancia de dicha advertencia en “acta, y formulará propuesta de adopción de cuantas medidas resulten pertinentes, pudiendo adoptar las medidas provisionales que proceda¹⁷⁴⁷”.

2.4. Actas de Inspección.

El resultado de la visitas de inspección debe de reseñarse en la correspondiente acta. El artículo 149.2 y 3 de la LISTA señala que las “actas de la inspección ostentan el carácter de documento público y gozan de presunción de veracidad en cuanto a los hechos contenidos en ellas, siempre que se hayan emitido observando los requisitos legales exigidos para su validez y sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan señalar o aportar los interesados”, exigiendo que en las “unidades administrativas en las que se desarrollen funciones inspectoras se llevará un libro de las visitas de inspecciones efectuadas y un registro de las actas que, con motivo de estas, se hayan extendido”.

Los artículos 33, 34 y 35 del RDUa regulan las actas de inspección, su contenido y su formalización¹⁷⁴⁸.

❖ **Cuadro/Gráfico 50.** Documentación de las actuaciones de inspección: Actas, Informes, Comunicaciones y Diligencias en la página 608.

2.5. Planes de Inspección (PMI).

Como ha señalado Cruces Zarzuela¹⁷⁴⁹, “los planes de inspección nacen con la vocación de establecer criterios, objetivos y principales líneas de actuación en el ejercicio de las funciones de inspección en el ámbito de sus correspondientes competencias”. Para esta autora, la finalidad básica de estos planes “es programar la actuación interna” de la Administración que lo dicta, de tal forma que éstos “no tienen eficacia normativa, siendo meras instrucciones internas de funcionamiento”, pero “deberá contener unas determinaciones mínimas para programar debidamente las actuaciones inspectoras”, estableciendo “criterios, líneas de actuación, fijando unas prioridades en función a los medios materiales y personales”.

Los Planes de Inspección deben ser publicados.

La LALA ha atribuido a los municipios, en su artículo 9.1.f, la competencia para la elaboración y aprobación de los PMI. El artículo 30bis del RDUa (introducido en el Texto reglamentario por el apartado 2.1 de la Disposición final primera del Decreto 2/2012, 10 enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía), concreta en contenido de estos PMI:

- “1. Los municipios elaborarán y aprobarán Planes Municipales de Inspección Urbanística para el ejercicio programado de sus competencias propias en materia de disciplina urbanística sin perjuicio de la competencia de las Diputaciones Provinciales en materia de inspección y disciplina urbanística.
2. El Plan Municipal de Inspección Urbanística contendrá, al menos, la siguiente documentación:
 - a) Memoria informativa, que contendrá la relación de medios materiales y personales de los que dispone el municipio para el ejercicio de la disciplina urbanística, con indicación, en su caso, de las Administraciones Públicas, instituciones y demás sujetos que se estimen precisos para llevar a término el Plan.
 - b) Inventario, que contendrá para cada clase y categoría del suelo la relación de las edificaciones, asentamientos, parcelaciones y demás actuaciones que deben ser objeto de la potestad de disciplina urbanística o, en su caso, de legalización o reconocimiento, de conformidad con la normativa territorial y urbanística de aplicación .
 - c) Objetivos y estrategias y propuestas para la inspección basados en los datos suministrados por la Memoria Informativa y el Inventario.
 - d) Plan de etapas, que recoja el programa de actuación y fije los tiempos de realización de cada una de sus fases.
 - e) Programa de seguimiento y control de las intervenciones realizadas, permitiendo así la evaluación del cumplimiento del Plan.
3. Los Ayuntamientos regularán el procedimiento de formulación, aprobación y evaluación de los Planes Municipales de Inspección Urbanística, conforme a las normas establecidas por la legislación de Régimen Local y en materia de ordenación del territorio y urbanismo”.

Mediante Orden de 20 de abril del 2017, la Junta aprobó el “Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo para el cuatrienio 2017-2020”.

CAPÍTULO VIGÉSIMO

Disciplina territorial y urbanística.
Restablecimiento de la legalidad

1. Consecuencias de los ilícitos en materia de ordenación territorial y urbanística.

García de Enterría y Parejo Alfonso¹⁷⁵⁰, señalaron que, siendo la ordenación urbanística un ordenamiento administrativo, su trasgresión motivará la reacción administrativa a tres niveles:

-La reintegración del orden conculcado por la vía de la auto tutela declarativa (anulación o revocación de los actos urbanísticos ilegales) y ejecutiva (restitución de las cosas a su estado anterior a la trasgresión).

-La sanción del trasgresor.

-El resarcimiento o indemnización de los daños y perjuicios.

Como se ha señalado, el artículo 147.1 (y 160.4) de la LISTA concreta, entre las potestades de las Administraciones Públicas para asegurar el cumplimiento de la legislación y la ordenación territorial y urbanística, las de:

- El restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística.

- La sanción de las infracciones territoriales y urbanísticas.

Lógicamente, además, es exigible el “resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables” (artículo 160.4.c de la LISTA).

1.1. Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden perturbado.

El artículo 61 del RDUa determina que, en caso de infracción, se adoptarán las medidas precisas para la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, teniendo en cuenta que “en todo caso se adoptarán las medidas dirigidas a la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción”.

El RDUa centra cuestiones básicas en relación con esta consecuencia, como son la posibilidad de establecer “las actuaciones previas necesarias para aclarar los hechos y determinar los presuntos responsables” (artículo 36), el deber de iniciación de este procedimiento (artículo 37), el carácter real de las medidas que se adopten (artículo 37), y la posibilidad de ejecución forzosa de las medidas que se asuman (artículo 41).

En línea con el contenido del artículo 147.3 de la LISTA, el artículo 38 del RDUa, haciéndose eco del tenor más general del artículo 27 del TRLSRU (que se refiere a “transmisión de fincas y deberes urbanísticos”) señala, como se ha comentado, que “las medidas de protección de la legalidad urbanística tienen carácter real y alcanzan a los terceros adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, dada su condición de subrogados por Ley en las responsabilidades contraídas por el causante de la ilegalidad urbanística”.

1.2. Responsabilidad sancionadora administrativa y penal.

Las infracciones tipificadas en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística tendrán como

consecuencia la correspondiente sanción señalada en la misma legislación. En este sentido se pronuncia el artículo 6o del RDUa cuando advierte que “son infracciones urbanísticas las acciones u omisiones que vulneren lo establecido en la normativa urbanística y estén tipificadas y sancionadas” para, a continuación, declarar que “las infracciones urbanísticas deben ser objeto de sanción previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador”.

Al margen de lo anterior, los ilícitos contra la legislación y la ordenación territorial y urbanística pueden también ser objeto de reproche penal, siempre dentro de los principios que informan este orden jurisdiccional¹⁷⁵¹. La forma de operar de la Administración en este caso está prevista en el apartado 3 del artículo 17o de la LISTA: “Cuando, con ocasión de la tramitación de los procedimientos sancionadores aparezcan indicios de delito del hecho que motivó su incoación, el órgano competente para resolver pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal o de la Autoridad Judicial, suspendiendo la tramitación del procedimiento sancionador hasta la notificación de la resolución del Ministerio Fiscal o del pronunciamiento firme de la autoridad judicial. Igual suspensión del procedimiento sancionador procederá desde que el órgano administrativo tenga conocimiento de la sustanciación de actuaciones penales por el mismo hecho. Todo ello, sin perjuicio de la tramitación del procedimiento de restablecimiento de la legalidad”.

El C.P. en su Título XVI regula una serie de delitos “relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente” (artículos 319 al 340), destacando, por su relación concreta con la actividad urbanística los artículos 319 y 320¹⁷⁵².

1.3. Resarcimiento de daños e indemnización por perjuicios ocasionados.

El artículo 62 del RDUa, prevé que “en los casos en que, como consecuencia de actos constitutivos de infracción urbanística, se causen daños y perjuicios a los bienes o intereses públicos, y éstos no sean objeto del procedimiento sancionador, deberá instruirse un procedimiento para el resarcimiento de dichos daños o perjuicios, que habrá de ajustarse a la tramitación establecida en la legislación aplicable en materia de procedimiento administrativo común y en la legislación de patrimonio de las Administraciones públicas”¹⁷⁵³.

En esta línea el artículo 17o.4 de la LISTA señala que “declarada en la resolución la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados a la Administración, su cuantificación podrá realizarse en procedimiento complementario, en los términos previstos en la normativa de procedimiento administrativo común. Asimismo, procederá ese procedimiento cuando se exija tal indemnización a sujetos distintos de los imputados en el sancionador. Este procedimiento complementario podrá iniciarse dentro del año siguiente a la firmeza de la resolución del procedimiento sancionador”.

2. Restablecimiento del orden ante actuaciones sin título habilitante preceptivo o contraviniéndolo.

Como se ha comentado, el apartado 3 del artículo 147 de la LISTA advierte de que las “medidas de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística tienen carácter real y alcanzan a las terceras personas adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, dada su condición de subrogados por ley en las responsabilidades contraídas por la persona causante de la ilegalidad territorial o urbanística”. Es el artículo 151.1 de la Ley el que sintetiza en qué consisten las medidas cautelares y definitivas de protección de la legalidad urbanísticas advirtiendo que “ante actuaciones realizadas sin licencia o título habilitante exigido por esta Ley o contraviniendo sus términos, la Administración acordará su legalización o impondrá las medidas necesarias para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística, según resulten o no conformes con ella”.

El artículo 182.1 de la LOUA señalaba el alcance concreto del restablecimiento de orden urbanístico infringido por una actuación ilícita: “el restablecimiento del orden jurídico perturbado por un acto o un uso objeto de la suspensión (...), o que no estando ya en curso de ejecución se haya terminado sin la aprobación o licencia urbanística preceptivas o, en su caso, orden de ejecución, o contraviniendo las condiciones de las mismas, tendrá lugar mediante la legalización del correspondiente acto o uso o, en su caso, la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, dependiendo, respectivamente, de que las obras fueran compatibles o no con la ordenación vigente”.

En la misma línea el artículo 45.1 del RDUa determina que el restablecimiento del orden jurídico “tendrá lugar mediante la legalización del correspondiente acto o uso o, en su caso, la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, dependiendo, respectivamente, de que las obras fueran compatibles o no con la ordenación vigente”.

El RDUa plantea un esquema claro para abordar las medidas de restauración una vez incoado el procedimiento¹⁷⁵⁴. Las obras pueden ser legalizables o no legalizables. En el primero de los casos procede su legalización; pero si el titular del inmueble no actúa en el sentido de legalizar o no son legalizables las obras, procede la reposición de la realidad física a través de la demolición o la reposición de edificación o construcción demolida.

Ahora bien, las obras no son legalizables bien porque incumplen con carácter general el ordenamiento territorial y urbanístico, o porque son manifiestamente incompatibles con dicha ordenación, en cuyo caso el RDUa regula un procedimiento urgente de restauración (la llamada “demolición exprés”)

Insertado en este esquema hay que tener en cuenta la específica regulación de la aplicación del principio de proporcionalidad en el caso de legalización de obras con disconformidad no sustancial con la ordenación territorial y urbanística, y la regulación del cumplimiento por equivalencia en el caso de imposibilidad de cumplimiento de las medidas de restauración decretadas.

El artículo 36 del RDUa señala, que antes de iniciarse las medidas de restauración propiamente dichas, “podrán realizarse las actuaciones previas necesarias para aclarar los hechos y determinar los presuntos responsables”, de tal forma que estas actuaciones no interrumpirán los posibles plazos de prescripción de la infracción. La Administración tiene un deber claro de inicio de las actuaciones de protección de la legalidad urbanística (artículo 37 del RDUa), una vez concluidas las averiguaciones de los hechos, teniendo en cuenta que en caso de que se aprecie indicio de delito se actuará conforme a lo previsto en el artículo 56 del TRLSRU¹⁷⁵⁵.

❖ **Cuadro/Gráfico 51.** Esquema general del procedimiento de protección de la legalidad urbanística, según la LISTA y el RDU en la página 610.

2.1. Medidas cautelares.

El artículo 152.3 de la LISTA señala que “cuando se trate de usos en ejecución, la Administración competente para iniciar el procedimiento dispondrá la paralización inmediata de dichas actuaciones y procederá a la incoación del procedimiento para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística”. También “se adoptarán cuantas medidas cautelares provisionales sean necesarias para garantizar la total interrupción de la actividad, tales como el precintado de las obras, la retirada de materiales y maquinaria o la suspensión de suministros”. La notificación del acuerdo de paralización se podrá realizar “indistintamente, al promotor, al propietario, al responsable o, en su defecto, a cualquier persona que se encuentre en el lugar de ejecución, realización o desarrollo, y esté relacionada con el mismo”. Practicada la notificación “se procederá de forma inmediata a la ejecución de las medidas cautelares provisionales adoptadas”.

a. Suspensión de la ejecución.

El artículo 42 del RDU concretará el procedimiento de suspensión que ya estaba regulado en la LOUA (artículo 181), según el siguiente esquema:

-En caso de que el acto se ejecute o desarrolle sin aprobación de licencia o, en su caso, sin orden de ejecución (en general sin título habilitante), o contraviniendo las condiciones de las mismas, el Alcalde deberá ordenar, en todo o en la parte que proceda, la inmediata suspensión de las obras o el cese del acto o uso en curso de ejecución, así como del suministro de cualesquiera servicios públicos relacionados, lógicamente, con la obra que se ejecuta.

-La resolución por la que se ordenare la suspensión de los actos, que tendrá carácter inmediatamente ejecutivo, podrá notificarse, indistintamente, al promotor, al propietario, al responsable o, en su defecto, a cualquier persona que se encuentre en el lugar de ejecución, realización o desarrollo, y esté relacionada con el mismo. Cada uno de ellos deben cumplir la orden desde la recepción de la misma, en el ámbito de sus respectivas responsabilidades. No será preceptivo para la adopción de esta medida cautelar el trámite de audiencia previa.

-Practicada la notificación a cualquiera de las personas citadas en el apartado anterior, podrá procederse al precintado de las obras, instalaciones o usos.

-De la orden de suspensión se dará traslado a las empresas suministradoras de servicios públicos, servicios esenciales y de interés general con el objeto de que, en el plazo máximo de cinco días desde la recepción de la orden, procedan a interrumpir la prestación de dichos servicios, que se mantendrá hasta que se les notifique expresamente el otorgamiento de la licencia urbanística o el levantamiento de la orden de suspensión.

-Constatado el incumplimiento de la orden de suspensión, se podrá acordar la retirada de los materiales y de la maquinaria que se consideren necesarios, o cuando se trate de una demolición, acopio y preservación de todos los materiales y restos de la misma, que deban conservarse para su reconstrucción.

-El incumplimiento de la orden de suspensión (incluida la que se traslade a las empresas suministradoras de servicios públicos), dará lugar, mientras persista, a la imposición de sucesivas multas coercitivas por períodos mínimos de diez días y cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de las obras ejecutadas y, en todo caso y como mínimo, de 600 euros.

-Del incumplimiento se dará cuenta, en su caso, al Ministerio Fiscal a los efectos de la exigencia de la responsabilidad que proceda.

-Los interesados serán responsables de adoptar las medidas estrictamente necesarias para garantizar la seguridad de las personas, así como la estabilidad de las obras. La Administración pública que hubiera acordado la suspensión podrá dirigir a los interesados órdenes con el fin de asegurar dichos extremos, y de su incumplimiento se dará cuenta, en su caso, al Ministerio Fiscal a los efectos de la exigencia de la responsabilidad que proceda.

-Una vez dictada resolución de suspensión de las citadas obras y actuaciones o en el mismo acuerdo adoptado en la resolución por la que se ordena la suspensión la Administración actuante, con los previos informes de los servicios competentes, deberá iniciar el procedimiento de protección de la legalidad urbanística que habrá de ser notificado al interesado.

Según la LISTA estas medidas provisionales pueden adoptarse con carácter previo al inicio del expediente de restauración del orden urbanístico, ya que pueden concluirse como resultado de la misma acción inspectora¹⁷⁵⁶.

La Administración hará constar el acuerdo por el que se adoptan medidas provisionales en el Registro de la Propiedad¹⁷⁵⁷.

-Multas coercitivas por incumplimiento de la suspensión. El artículo 154 de la LISTA prevé que en “caso de incumplimiento de las medidas provisionales o definitivas, la Administración procederá a la ejecución forzosa, de acuerdo con la normativa de procedimiento administrativo común, (...), incluidas las multas coercitivas”¹⁷⁵⁸, teniendo en cuenta que “cabrá imponer, mientras persista el incumplimiento, sucesivas multas coercitivas por períodos mínimos de diez días y cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de las obras ejecutadas, con un máximo de cinco mil euros y, en todo caso y como mínimo, seiscientos euros”.

-Retirada de maquinaria y materiales. En caso de desobediencia a la orden de paralización de obras en curso o de cualquier otra medida provisional se adoptarán de inmediato las medidas necesarias para su efectividad, la retirada de maquinaria y materiales, y la prohibición de acceso. En este sentido el artículo 154.2 de la LISTA señala que en “caso de desobediencia a la orden de paralización de las actuaciones en curso o de cualquier otra medida provisional adoptada, se llevarán nuevamente a efecto, de forma inmediata, por la Administración y se procederá a la imposición, mientras persista el incumplimiento, de sucesivas multas coercitivas por períodos mínimos de diez días o cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de las obras ejecutadas, con un máximo de cinco mil euros y, en todo caso, y como mínimo, de seiscientos euros”.

-Comunicación a compañías suministradoras. La Ley exige que la medida de suspensión se traslade a las empresas suministradoras de servicios, de tal forma que “si las compañías prestadoras de los servicios incumplen las órdenes provisionales o definitivas de cesar en el suministro, se les impondrán sucesivas multas coercitivas por períodos mínimos de diez días y cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de las obras ejecutadas, con un máximo de cinco mil euros y, en todo caso y

como mínimo, seiscientos euros¹⁷⁵⁹ (artículo 154.4 de la LISTA).

-Nulidad del acto que da cobertura. La LISTA señala (artículo 156.1) que la “Administración que haya otorgado una licencia u otro título habilitante, contrario a la normativa y ordenación territorial o urbanística, declarará su nulidad mediante su revisión de oficio¹⁷⁶⁰, siempre que concurran los presupuestos para ello. En el caso de que sea meramente anulable podrá proceder a su declaración de lesividad¹⁷⁶¹ y a su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa”.

Si un ilícito urbanístico tiene su cobertura en una licencia u orden de ejecución, es necesario, en principio, suspender, y después, destruir, la apariencia de legalidad que implica la existencia de estos actos. De esta forma, el artículo 57.1 del RDUa determina que “el Alcalde, de oficio o a solicitud de cualquier persona, así como a instancia de la Consejería competente en materia de urbanismo (...), dispondrá la suspensión de la eficacia de una licencia urbanística u orden de ejecución y, consiguientemente, la paralización inmediata de los actos que estén aun ejecutándose a su amparo, cuando el contenido de dichos actos administrativos constituya o legitime de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en la citada Ley”. Con independencia de lo anterior la licencia u orden de ejecución cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en la citada Ley, deberán ser objeto de revisión (o declaración de lesividad en su caso) por el órgano competente, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, de conformidad con lo establecido en la LPACAP (artículo 58 del RDUa).

-Traslado de las actuaciones al Ministerio Fiscal o Autoridad Judicial. Como señala el artículo 170.3 de la LISTA, cuando en los “procedimientos sancionadores aparezcan indicios de delito del hecho que motivó su incoación, el órgano competente para resolver pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal o de la Autoridad Judicial, suspendiendo la tramitación del procedimiento sancionador hasta la notificación de la resolución del Ministerio Fiscal o del pronunciamiento firme de la autoridad judicial”. Ahora bien las “actuaciones de la jurisdicción penal no impiden la adopción de las medidas de restablecimiento de la legalidad”, salvo que el “Juzgado o Tribunal haya acordado que no se adopten” (artículo 159.3 de la LISTA).

3. Plazo para restablecer la legalidad.

Según el apartado 1 del artículo 153 de la LISTA las “medidas, cautelares o definitivas, para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística previstas (...) sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos o usos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación¹⁷⁶² o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos. Si de un uso se trata, los seis años se contarán desde la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación”.

3.1. Límite temporal para adoptar las medidas de restauración. Inicio del plazo.

En consecuencia la regla general es que el plazo para iniciar las medidas de restauración del orden territorial o urbanístico, tanto para adoptar las medidas cautelares como definitivas es de seis años desde años, bien desde que la obra esté terminada, bien desde que aparezcan signos externos que permitan concluir que la acción ilícita se ha cometido, o bien desde que se aprecia la efectiva ocupación del inmueble.

En cualquier caso, si el acto ilícito tiene cobertura en un acto administrativo (cualquier forma de autorización, licencia u orden de ejecución) el plazo para poder adoptar las medidas de restauración comienza a computar desde su nulidad. En este sentido se pronuncia el artículo 156.3 de la LISTA cuando afirma que la “Administración iniciará el procedimiento previsto para restablecer la legalidad en los casos en que el título habilitante sea declarado nulo en vía administrativa, con la limitación temporal del ejercicio de acciones para restablecer la legalidad territorial y urbanística sólo en los supuestos” contemplados con carácter general en la Ley, y a contar “desde la completa terminación de la actuación”.

Una clara novedad señalada por la LISTA es la posibilidad de aplicar este plazo máximo para adoptar medidas de restauración a los “actos y usos realizados en suelo rústico de especial protección por legislación sectorial¹⁷⁶³ (...), sin perjuicio de los plazos que dicha legislación establezca para la adopción de medidas de restablecimiento de la realidad física alterada por el órgano sectorial competente”, con lo que la Ley renuncia a mantener de forma indefinida la posibilidad de adoptar medidas de protección de legalidad fuera del espacio de tiempo general para la reacción en el campo de la ordenación territorial y urbanística, descargando la responsabilidad en la Administración competente para aplicar la legislación específica vulnerada.

a. Cumplimiento del plazo. Declaración de AFO.

La prueba sobre la fecha de terminación de la obra o, en cualquier caso, sobre la que debe computarse el inicio del plazo máximo para adoptar las medidas de restauración corresponde al titular de la obra¹⁷⁶⁴, aunque en el caso de obras con licencia u otro título habilitante hay que “partir de la fecha del visado del certificado final de obras, suscrito por el facultativo o facultativos competentes, y a falta de este documento, desde la fecha de notificación de la licencia de ocupación o utilización” y en los demás casos “desde que el titular de la licencia comunique al Ayuntamiento la finalización de las obras” (artículo 40.1 del RDUa).

Conviene señalar (artículo 173.1 de la LISTA) que las “edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del

orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación”.

Para el artículo 53.2 del RDUa los actos de usos del suelo, obras e instalaciones sobre los que ya no sea posible adoptar medidas de restauración de la legalidad por haber transcurrido los plazos quedarán asimilados al régimen de fuera de ordenación (AFO): “en idéntica situación quedarán, en la medida que contravengan la legalidad urbanística, las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada” (cumplimiento por equivalencia).

La resolución que acuerde el transcurso del plazo o el cumplimiento por equivalencia de las medidas de reposición, fijará el régimen concreto de AFO. Según el apartado 6 del artículo 53 del RDUa, “con la finalidad de reducir el impacto negativo de las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones, la Administración actuante podrá, previo informe de los servicios técnicos administrativos competentes, ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para garantizar la seguridad, salubridad y el ornato, incluidas las que resulten necesarias para evitar el impacto negativo de la edificación sobre el paisaje del entorno”.

b. Supuestos en los que no existe límite temporal.

La Ley ha reducido sustancialmente los supuestos en los que no es de aplicación el límite temporal de seis años para adoptar las medidas de protección de la legalidad restaurando el orden urbanístico. El artículo 153.2 de la LISTA relaciona los supuestos, que rebajan de forma trascendental las previsiones del artículo 185.2 de la LOUA:

-Las realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección. Por tanto referidas a un supuesto concreto de suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial¹⁷⁶⁵.

-“Las realizadas en suelo rústico preservado con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos”¹⁷⁶⁶.

-“Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral”¹⁷⁶⁷.

-“Las que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía”¹⁷⁶⁸.

-“Las que afecten a zonas verdes y espacios libres”.

-Las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, si bien se excluye de esta posibilidad de no aplicación del límite temporal a las que “afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido la limitación temporal”¹⁷⁶⁹. Esta posibilidad de no aplicación de límite temporal en supuestos de parcelaciones en suelo rústico “únicamente será de aplicación a la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación en la que concurren los citados requisitos, no comprendiendo al resto de la parcela o parcelas objeto de la parcelación”, y por supuesto no será de aplicación la limitación temporal a las parcelas que se encuentren en alguno de los supuestos anteriores.

❖ **Cuadro/Gráfico 52.** Supuestos de no existencia de límite temporal para de las medidas de restauración del orden en la RDUa (LOUA) y la LISTA en la página 612.

3.2. Plazo caducidad del expediente de protección de la legalidad.

Iniciado el expediente de protección de la legalidad, el plazo máximo en el que debe “notificarse la resolución expresa será de un año a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación” (artículo 152.2 de la LISTA), si bien ese plazo podrá verse interrumpido por los requerimientos señalados en el procedimiento de cara a la posible legalización de los actos supuestamente ilícitos, o por los plazos previstos para el cumplimiento de las ordenes tendentes a la restauración. En este sentido, el artículo 45.2 del RDUa señala que “el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa que recaiga en el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado será de un año a contar desde la fecha de su iniciación, sin que a estos efectos se computen las dilaciones o suspensiones del procedimiento que sean imputables al presunto responsable”, de tal forma que “transcurrido este se producirá la caducidad del procedimiento de conformidad” con el contenido de la LPACAP¹⁷⁷⁰, sin que la misma impida el reinicio del expediente si es que aún se está inmerso en el límite temporal señalado con carácter general.

El artículo 46 del RDUa señala que “las medidas, cautelares o definitivas, de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado (...) solo podrán adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los cuatro años siguientes a su completa terminación”¹⁷⁷¹.

El cómputo de este plazo precisará que las obras o usos se manifiesten mediante la aparición de signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción.

4. Procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

El artículo 152 de la LISTA determina que el “procedimiento para restablecer la legalidad se ajustará a lo dispuesto en la normativa de procedimiento administrativo común”, además de lo que prevea la propia Ley y su desarrollo reglamentario; de tal forma que “con carácter previo al inicio del procedimiento o durante su tramitación se emitirán los correspondientes informes técnico y jurídico sobre la compatibilidad de las actuaciones con la ordenación territorial o urbanística vigente. Conforme a lo dispuesto en la normativa de procedimiento administrativo común, se dará audiencia a la persona interesada antes de adoptar la resolución que proceda”.

Por tanto los actos ilícitos, una vez analizados su contenido en función de los informes señalados pueden ser compatibles con la ordenación territorial y urbanística, y en consecuencia, legalizables; o pueden ser incompatibles por lo que, con carácter general, procede la restauración del orden físico devolviendo la situación a su estado original.

Una vez conocidos los hechos constitutivos de infracción urbanística (que pueden ser denunciados por cualquier ciudadano¹⁷⁷²) el procedimiento general a seguir en la protección y restauración del orden urbanístico, según el contenido del artículo 39 del RDU, sería el siguiente:

-Acuerdo de inicio del procedimiento de protección de la legalidad, previos los correspondientes informes técnicos y jurídicos que pueden proponer medidas provisionales para asegurar dicha protección.

-Se garantizará a las personas interesadas el derecho a efectuar alegaciones, a proponer medios de prueba y el preceptivo trámite de audiencia antes de la resolución.

-Los personados en el procedimiento tienen el deber de identificar a otras personas interesadas.

-Las actuaciones se seguirán contra las personas que aparezcan como propietarias, según las presunciones clásicas, de personas que aparezcan en registros públicos que produzcan presunción de titularidad (Registro de la Propiedad), registros de carácter fiscal, o poseedores que lo sean pública y notoriamente. Deben ser citados las personas con interés legítimo que puedan verse afectadas por la resolución.

El inicio de las actuaciones de protección de la legalidad, una vez identificados y determinados los hechos ilícitos, deben implicar medidas expeditivas de suspensión de los actos.

4.1. Supuestos en los que procede.

Procede la tramitación del expediente de protección de la legalidad determinado, en principio y en base a los informes técnicos y jurídicos, si las actuaciones son legalizables o no, instando la adecuación jurídica (legalizando), o restaurado el orden físico, bien demoliendo o, en algunos casos, reconstruyendo.

El artículo 152 de la LISTA señala las diversas posibilidades que se pueden presentar en la tramitación del expediente en función de que la actuación realizada sea compatible o no con la ordenación territorial y urbanística:

-Si es compatible, y se ha instado la legalización, pero no se atiende el requerimiento la “Administración Pública actuante podrá acordar la imposición sucesiva de hasta doce multas coercitivas con una periodicidad mínima de un mes y cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de las obras ejecutadas, con un máximo de cinco mil euros y, en todo caso y como mínimo, seiscientos euros”, concluyendo finalmente “ordenando las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística”. No obstante la “legalización de las actuaciones que resulten compatibles con la ordenación vigente podrá instarse, en todo momento, a solicitud del interesado, aunque haya transcurrido el plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística”¹⁷⁷³.

-“Si del procedimiento de legalización se concluye que las obras no son compatibles con la ordenación aplicable, se continuará el procedimiento de restablecimiento, ordenando las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística”.

-“Si no procede la legalización, pero se comprueba que ha transcurrido el plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística, así se declarará en la resolución que se dicte, sin perjuicio de la tramitación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación. Esta declaración del transcurso del plazo también podrá efectuarse a solicitud del interesado” (artículo 152.7 de la Ley).

4.2. Procedimiento.

Según el artículo 152.5 de la LISTA “cuando de la tramitación del procedimiento resulte la total imposibilidad de legalización de las actuaciones, la resolución que se adopte dispondrá las medidas pertinentes para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística prevista en el artículo anterior y establecerá los plazos en que dichas medidas deben ejecutarse por las personas interesadas”. Según el artículo 47 del RDU, el acuerdo de inicio del procedimiento ira acompañado de los correspondientes informes técnicos y jurídicos en los que se exprese el carácter legalizable o no de la obra (y específicamente, si son manifiestamente incompatibles), advirtiendo al interesado de la obligación de restaurar la realidad física en el segundo caso. El interesado dispondrá de un plazo de audiencia de entre diez y quince días.

En caso contrario, el apartado 6 del artículo 152 de la Ley señala que si de la “tramitación del procedimiento se infiere que las obras o usos pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, se concederá a los interesados un plazo de dos meses para que insten la legalización mediante la solicitud del correspondiente título habilitante preceptivo o procedan a ajustar las obras o usos al título otorgado. En el caso de que se inste dicha legalización, el procedimiento de protección de legalidad se suspenderá en los términos establecidos reglamentariamente”. En caso de instar la legalización se suspenderá el procedimiento de restauración. “Transcurrido el plazo concedido al efecto sin haberse instado la legalización con la documentación necesaria o sin haberse ajustado las obras o usos al título concedido, se continuará el procedimiento de restablecimiento, ordenando las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística”.

Incumplida la obligación de legalizar o en el supuesto de obras no legalizables, se pueden presentar las siguientes situaciones.

-Obras legalizables, donde no se insta la legalización.

-Obras no legalizables.

-Obras manifiestamente incompatibles¹⁷⁷⁴.

El artículo 154.1 de la LISTA determina que en “caso de incumplimiento de las medidas provisionales o definitivas, la Administración procederá a la ejecución forzosa, de acuerdo con la normativa de procedimiento administrativo común” y con los señalados en la propia Ley, “incluidas las multas coercitivas”.

En todo caso, “el incumplimiento de la resolución que ordene las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística dará lugar a la ejecución subsidiaria. No obstante, la Administración podrá acordar previamente la imposición sucesiva de hasta doce multas coercitivas con una periodicidad mínima de un mes¹⁷⁷⁵. Su importe, en cada ocasión, será del diez por ciento del valor de las obras de reposición, con un máximo de diez mil euros y, en todo caso y como mínimo, mil euros” (artículo 154.3 de la LISTA).

El apartado a del artículo 47.3 del RDUa señala: “Si procediera la legalización, acordará la imposición de hasta doce multas coercitivas con una periodicidad mínima de un mes y cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de la obra realizada y, en todo caso, como mínimo de 600 euros hasta que se inste la legalización o se ajusten las obras o usos a las condiciones señaladas. Una vez impuesta la duodécima multa coercitiva sin haber instado la legalización, o realizado el ajuste en los términos previstos en la licencia o en la orden de ejecución, se ordenará la reposición de la realidad física alterada a costa del interesado” (la LISTA aumenta considerablemente las cuantías de las multas coercitivas). En consecuencia, la opción es legalizar o soportar hasta doce multas coercitivas (siempre que la restauración no sea en relación a obras manifiestamente incompatibles, para las que se seguirá el procedimiento sumario del artículo 52.2 del RDUa), de tal forma que evacuada la última multa sin el resultado requerido, procede la reposición de la realidad física.

Si no se procede a la legalización de obras de actuaciones legalizables o, simplemente, las mismas no son legalizables, se sigue el procedimiento de reposición de la realidad física alterada.

En cualquier caso, resuelto el expediente en el sentido de la restauración física del orden el “plazo para ejecutar la resolución finalizadora del procedimiento será de cinco años desde que termine el periodo de cumplimiento voluntario señalado en la resolución¹⁷⁷⁶, plazo que se interrumpirá por la actuación del obligado tendente a su cumplimiento¹⁷⁷⁷, por la notificación de actos administrativos para la ejecución forzosa¹⁷⁷⁸ y por las suspensiones del acuerdo adoptadas en vía administrativa o judicial” (artículo 154.5 de la LISTA).

4.3. Legalización en base al principio de proporcionalidad.

En el caso de proceder a la legalización es necesaria la solicitud de licencia¹⁷⁷⁹, siguiendo el procedimiento regulado en la Ley y el RDUa. “El inicio del procedimiento de legalización producirá la suspensión del plazo establecido en el artículo 45.2 (notificación de resolución del expediente de restauración) hasta tanto sea dictada la resolución otorgando o denegando la licencia o título habilitante, reanudándose entonces el plazo máximo para notificar la resolución del procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado” (artículo 48.2 del RDUa).

La licencia puede otorgarse (o reconocer la legalidad del acto de comunicación, por ejemplo), con

lo que finaliza el procedimiento de restauración; o, por el contrario, se declaran las actuaciones no ajustada a la ordenación, lo que implica la continuación del procedimiento hacia la reposición de la realidad física.

El artículo 151.1 de la LISTA (inciso segundo) señala que “reglamentariamente se desarrollarán los supuestos y condiciones en los que, con carácter excepcional y en aplicación del principio de proporcionalidad, quepa la legalización, aun existiendo elementos de disconformidad no sustanciales con la ordenación aplicable, cuando las medidas necesarias para la adecuación de la realidad a la ordenación territorial y urbanística resulten imposibles o sean de muy difícil ejecución”.

El artículo 48.4 del RDUa señala, en la misma línea que la Ley que “con carácter excepcional y en aplicación del principio de proporcionalidad se podrá solicitar y acordar la legalización de las actuaciones aún con disconformidades no sustanciales con la ordenación urbanística aplicable, por resultar de imposible o muy difícil reposición”. Este Texto obliga a reseñar los criterios que justifican la aplicación de este principio:

-Su aplicación con carácter excepcional.

-Se aplica a actuaciones disconformes con la ordenación urbanística de carácter no sustancial¹⁷⁸⁰.

-Su aplicación se justifica en la imposible o difícil reposición de la realidad física o legal.

Este mismo artículo señala los criterios a considerar a la hora de aplicar este principio:

- Superficie que exceda de lo autorizado¹⁷⁸¹.

- Visibilidad desde la vía pública¹⁷⁸².

- Incidencia de la obra edificada en el resto del conjunto edificatorio¹⁷⁸³.

- Solidez de la obra ejecutada¹⁷⁸⁴.

- Afección a barreras arquitectónicas¹⁷⁸⁵.

Esta excepción no se aplicará nunca a los supuestos en los que no existe plazo para adoptar de las medidas de restauración del orden urbanístico contemplados en la Ley, y que se han enumerado anteriormente¹⁷⁸⁶, y “no podrán beneficiarse de la aplicación de este principio los responsables de la infracción que hayan sido sancionados por infracción urbanística grave o muy grave, impuesta por resolución firme¹⁷⁸⁷”.

Finalmente “la resolución que ponga fin al procedimiento, dictada previos los informes técnico y jurídico que habrán de valorar el grado de disconformidad existente, habrá de motivar la aplicación del principio de proporcionalidad, y establecer la indemnización sustitutoria al aprovechamiento urbanístico materializado sin título¹⁷⁸⁸, en su caso”. De tal forma que “dicha indemnización deberá abonarse con independencia de las sanciones por infracciones urbanísticas que, en su caso, procedan, sin que, en ningún caso la aplicación de lo dispuesto en este apartado podrá reportar a las personas infractoras de la legalidad urbanística la posibilidad de beneficiarse de la reducción de la sanción¹⁷⁸⁹”.

4.4. Incumplimiento de la resolución. Medidas de ejecución forzosa.

Según el artículo 49.1 del RDU “la resolución que ponga fin al procedimiento de reposición de la realidad física alterada se dictará previos los correspondientes informes técnicos y jurídicos, transcurrido el plazo de audiencia y, en su caso, la práctica de la prueba que se pudiere haberse acordado de conformidad con la legislación reguladora del procedimiento administrativo común”.

La resolución podrá optar por alguna de las medidas que se señalan, que no tienen por qué ser excluyentes:

- Demolición de las obras ilegales y correcta gestión de los residuos derivados de la misma.
- Eliminación de los elementos que materialicen la parcelación.
- Reposición de plantas, árboles y arboledas.
- Desmonte y retira de carteles y vallas.
- En movimiento de tierras, la reposición de la configuración de los terrenos a su estado anterior, con restauración de la cubierta vegetal.
- En el caso de talas e incendios de masas arbóreas, la reposición consistirá en la restauración de la cubierta vegetal preexistente con las mismas especies y en la misma densidad a las especies dañadas.
- Reconstrucción de las edificaciones protegidas por catálogos o por la legislación sectorial. Si resulta imposible dicha restauración, la cuantía económica del daño producido, cuyo ingreso se exigirá al infractor, debiendo destinarse su importe a la conservación de otros bienes de interés histórico-artístico, conforme a lo prevenido por la legislación en materia de patrimonio histórico.
- Reconstrucción de partes de edificios, instalaciones y otras construcciones que, habiéndose demolido de forma ilegal por la persona interesada, sean necesarias para el funcionamiento de los servicios públicos, constituyan partes estructurales de los edificios o garanticen la seguridad de las personas.
- Cese inmediato de los usos u actos y, en su caso, clausura y precinto de edificaciones, establecimientos o sus dependencias.
- En el caso de parcelaciones urbanísticas en terrenos que tengan el régimen del suelo rústico, el restablecimiento del orden jurídico perturbado se llevará a cabo mediante la demolición de las edificaciones que la integren y reagrupación de las parcelas, a través de una reparcelación forzosa de las que han sido objeto de dichos actos de previa parcelación¹⁷⁹⁰.
- Incumplimiento de la resolución. Aplicación de multas coercitivas. El incumplimiento de la resolución que ordene las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística “dará lugar a la ejecución subsidiaria”. En cualquier caso, la Administración “podrá acordar previamente la imposición sucesiva de hasta doce multas coercitivas con una periodicidad mínima de un mes. Su importe, en cada ocasión, será del diez por ciento del valor de las obras de reposición, con un máximo de diez mil euros y, en todo caso y como mínimo, mil euros” (artículo 154.3 de la LISTA). Es todo caso la ejecución subsidiaria deberá producirse una vez impuesta la última multa coercitiva.

La resolución de finalización del procedimiento de reposición de la realidad física alterada dará un plazo de dos meses para llevar a cabo las medidas ordenadas (artículo 50 del RDU), “así como la advertencia expresa de que, transcurrido este plazo sin haber procedido a la restauración, se procederá a la imposición de multas coercitivas o a la ejecución subsidiaria por la Administración pública actuante”.

El objetivo último de las medidas de protección de la legalidad puede ser la reposición de la realidad física alterada, lo que lleva, inevitablemente, a la ejecución de operaciones de demolición o edificación. En caso de no ser ejecutadas por el titular la Administración debe actuar mediante fórmulas de ejecución forzosa.

El RDU, vincula la imposición de posibles multas coercitivas ante el incumplimiento del responsable en el procedimiento a dicha ejecución, de tal forma que cuando “se impusieran multas coercitivas, o se procediera a la ejecución subsidiaria de lo resuelto, el importe de las multas o el resarcimiento de los gastos devengados en la ejecución subsidiaria se exigirán conforme a lo previsto en las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva¹⁷⁹¹”, y “el importe de las multas coercitivas impuestas en el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística quedará afectado a la cobertura de los gastos que genere la ejecución subsidiaria de resolución adoptada, a los que habrá que sumar los intereses y gastos de gestión de las obras” (artículo 41). En caso de incumplimiento de la resolución se procederá por ejecución subsidiaria en cualquier momento una vez transcurrido el plazo señalado dos meses (y, en cualquier caso, después de imponer la última multa coercitiva). “En el caso de ejecución subsidiaria, los obligados a cumplir la resolución acordando la reposición de la realidad física alterada deberán, previo requerimiento de la Administración pública actuante, proceder al desalojo de la construcción o edificación objeto de la misma en el día indicado por el órgano actuante. Dicho deber incluye el de retirar cuantos bienes muebles y semovientes se hallen en el inmueble objeto de la medida de reposición de la realidad física alterada, teniendo, de lo contrario, los mismos el carácter de bienes abandonados a los efectos de proceder a la ejecución de la resolución sin mayores dilaciones” (artículo 50.2 del RDU).

4.5. Imposibilidad de ejecución de las medidas de restauración.

Si se entendiera que concurren causas de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución en sus propios términos, el órgano que la haya adoptado se pronunciará sobre tal imposibilidad y, en su caso, adoptará las medidas que aseguren su ejecución.

El artículo 155 de la LISTA prevé la posibilidad en la que concurren causas de imposibilidad material¹⁷⁹² o legal¹⁷⁹³ de ejecutar la resolución sobre la reposición de la realidad física alterada, en los términos de la misma. En este caso el “órgano que la haya adoptado se pronunciará sobre tal imposibilidad y, en su caso, adoptará las medidas que aseguren su mayor efectividad”¹⁷⁹⁴.

Para constatar la imposibilidad del cumplimiento de la orden de restauración en sus propios términos “deberán recabarse informes técnico y jurídico” que valoren esta imposibilidad, se dará audiencia a los interesados, de tal forma que el procedimiento “tendrá una duración máxima de tres meses transcurridos los cuales el silencio administrativo tendrá efectos desestimatorios”. Tras la iniciación del expediente la “Administración podrá acordar la suspensión de la ejecución”.

Si la imposibilidad es material se establecerán las “medidas alternativas compensatorias, correc-

toras e indemnizatorias¹⁷⁹⁵ tendentes a minimizar los daños que deriven del mantenimiento de la actuación y a asegurar en todo caso que no se obtenga un enriquecimiento ilícito¹⁷⁹⁶. En todo caso la “resolución declarará, además, las limitaciones a que queda sujeta la edificación ilegal subsistente, que serán, en la parte afectada y con las adaptaciones apropiadas”¹⁷⁹⁷.

En los casos en que la imposibilidad legal derive de una innovación de la ordenación, “se podrá declarar la legalización una vez que se cumplan los deberes y cargas que la ejecución de los nuevos instrumentos de ordenación imponga a los titulares” en función del tipo de actuación de se proponga desde el mismo.

El artículo 51.2 del RDU, en la misma línea que la LISTA, señala que “con carácter previo a la adopción de tales medidas, deberán recabarse informes técnico y jurídico que valorarán la imposibilidad material o legal y fijarán, en su caso, la indemnización por equivalencia en la parte que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno, pudiendo consistir en una cantidad en metálico, o en la cesión de una porción de terreno o edificación equivalente al aprovechamiento materializado sin título. A este respecto, la valoración del aprovechamiento urbanístico que se haya materializado de forma indebida, que se realizará de conformidad con la legislación vigente en materia de valoraciones, tomará en consideración aquellos bienes o intereses que, siendo objeto de protección por la ordenación territorial o el planeamiento urbanístico, hubiesen sido alterados por los actos objeto del procedimiento de reposición de la realidad física alterada”.

Es evidente que en este supuesto (distinto al de legalización en base al principio de proporcionalidad) es necesario justificar de forma clara la imposibilidad (tanto material como legal) de aplicar las medidas de restauración propuestas. En este sentido la LISTA señala que las “meras dificultades materiales o técnicas o la existencia de terceros adquirentes de buena fe no serán causas de imposibilidad de ejecución de resoluciones administrativas”¹⁷⁹⁸.

El cumplimiento por equivalencia no implica legalización (al contrario de lo que ocurre con la aplicación del principio de proporcionalidad), de tal forma que las obras realizadas sobre las que se ordenó la restauración del orden urbanístico quedan en situación de AFO, tal y como señala el artículo 53.2 del RDU. “En las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación podrán autorizarse, a través de las correspondientes licencias, los cambios de uso que sean compatibles con la En las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación podrán autorizarse, a través de las correspondientes licencias, los cambios de uso que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y las obras de conservación y reforma, incluidas las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado, salvo que ello resulte necesario para la ejecución de elementos auxiliares exigidos por la normativa sectorial que resulte de aplicación” (artículo 174.7 de la LISTA).

Es difícil concretar en que consiste la compensación en caso de cumplimiento por equivalencia. Evidentemente si al final implica la materialización de un aprovechamiento urbanístico superior al autorizado, procede su compensación en los términos señalados en aplicación del principio de proporcionalidad. Pero parece que la regulación de la LISTA y el RDU no sólo se refiere a eso, ya que se incide en el hecho de que se “tomará en consideración aquellos bienes o intereses que, siendo objeto de protección por la ordenación territorial o el planeamiento urbanístico, hubiesen sido alterados por los actos objeto del procedimiento de reposición de la realidad física alterada”, por lo que es necesario tener en cuenta cómo afecta el incumplimiento de la obligación de restaurar a otros

elementos objeto de protección (reducción de zonas de dominio público, destrucción de elementos a conservar o proteger, etc.). El cualquier caso es significativa la posibilidad de que “la indemnización por equivalencia en la parte que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno” pueda “consistir en una cantidad en metálico, o en la cesión de una porción de terreno o edificación”.

5. Restablecimiento de la legalidad frente actuaciones con título habilitante ilegal.

La LISTA señala (artículo 156.1) que la “Administración que haya otorgado una licencia u otro título habilitante, contrario a la normativa y ordenación territorial o urbanística, declarará su nulidad mediante su revisión de oficio, siempre que concurran los presupuestos para ello. En el caso de que sea meramente anulable podrá proceder a su declaración de lesividad y a su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Todo ello de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo común”.

Si un ilícito urbanístico tiene su cobertura en una licencia u orden de ejecución u otro título es necesario, en principio, suspender, y después, destruir, la apariencia de legalidad que implica la existencia de estos actos. De esta forma, el artículo 57.1 del RDUa determina que “el Alcalde, de oficio o a solicitud de cualquier persona, así como a instancia de la Consejería competente en materia de urbanismo (en los casos previstos en la Ley¹⁷⁹⁹), dispondrá la suspensión de la eficacia de una licencia urbanística u orden de ejecución y, consiguientemente, la paralización inmediata de los actos que estén aun ejecutándose a su amparo, cuando el contenido de dichos actos administrativos constituya o legitime de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en la citada Ley”.

Con independencia de lo anterior la licencia u orden de ejecución cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en la citada Ley, deberán ser objeto de revisión por el órgano competente, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, de conformidad con lo establecido en la legislación reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (artículo 58 del RDUa ver ahora, artículo 137.3 de la LISTA).

Lógicamente en los “procedimientos para la revisión de oficio y declaración de lesividad se podrán adoptar las medidas provisionales imprescindibles, de acuerdo con la normativa de procedimiento administrativo común”. Sólo se iniciaría el procedimiento de restablecimiento de la legalidad en los “casos en que el título habilitante sea declarado nulo en vía administrativa, con la limitación temporal del ejercicio de acciones para restablecer la legalidad territorial y urbanística”.

Además, y sin “perjuicio de la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado, la Administración iniciará, con la limitación temporal” señalada en la Ley, la acciones de restablecimiento de la legalidad a “contar desde la completa terminación de la actuación, el procedimiento para restablecer la legalidad en los casos en que el título habilitante sea anulado por sentencia judicial, salvo que la resolución judicial se pronuncie sobre la disconformidad material de la actuación con la ordenación territorial y urbanística o concrete las medidas necesarias para restablecer la legalidad”.

Lógicamente serán “nulos de pleno derecho los actos y disposiciones que se dicten con la finalidad de eludir el cumplimiento de los pronunciamientos judiciales”.

6. Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones no necesitadas de título habilitante.

Como afirma la Exposición de Motivos de la Ley se asume la especial consideración que “reviste la regulación de un procedimiento específico para el restablecimiento de la legalidad ante actuaciones no necesitadas de título habilitante”, y en este sentido es el artículo 157 de la LISTA el que normaliza el procedimiento de restablecimiento de la legalidad en el caso de actuar de forma ilícita con la teórica cobertura de una DR o CP según las previsiones del artículo 138 de la Ley.

Si la Administración entiende que la actuación declarada es contraria a la ordenación territorial o urbanística procederá de la siguiente forma:

-“Previos informes técnico y jurídico, incoará de oficio procedimiento, que incluirá al menos audiencia al interesado y cuya resolución deberá notificarse en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo de inicio”.

-“Si se trata de actuaciones no iniciadas o en curso, como medida provisional se ordenará en el acto de incoación la prohibición de iniciarlas o su inmediata paralización, así como, en su caso, la interrupción de los suministros básicos¹⁸⁰⁰”.

-“En la resolución se ordenarán las medidas necesarias para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística”.

-Los plazos para reaccionar con las medidas de restauración y de ejecución serán los generales previstos por la Ley¹⁸⁰¹.

Si se realiza una actuación sin la preceptiva DR o presentándola con inexactitudes, falsedades u omisiones esenciales¹⁸⁰², la “Administración ordenará su presentación correcta en diez días y que, entretanto, no se inicie la actuación o se cese de inmediato en ella”.

Si no se presenta correctamente la declaración en ese plazo o si, a la vista de la presentada, resulta que la actuación es contraria a la ordenación territorial o urbanística, la Administración procederá, según lo ya señalado, pero “si de antemano cuenta con elementos de juicio suficientes para entender que la actuación es contraria a la ordenación territorial o urbanística, procederá directamente” ordenando las “medidas necesarias para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística”.

En todo caso si se ha presentada una DR pero se le requiere para que aporte los documentos a que está obligado y no cumpla en plazo, la Administración podrá acordar motivadamente las medidas necesarias incluida, en su caso, la de ordenar el cese de la actuación; y cuando se haya presentado DR, pese a que se “requiera para la actuación declarada licencia u otro título habilitante, la Administración actuará conforme a lo previsto en esta Ley para las actuaciones sin el título habilitante necesario¹⁸⁰³”.

7. Reglas comunes de aplicación. Competencia: de la Comunidad Autónoma y de la Administración Local.

La LISTA en su artículo 159 señala lo que denomina como reglas comunes en la aplicación de su contenido sobre medidas para la protección de la legalidad urbanística, que se pueden resumir en los siguientes apartados:

-La regulación propuesta “no serán aplicables frente a obras públicas cuando las leyes hayan establecido otros mecanismos”.

-La Administración que haya dictado el acto o acuerdo en materia de disciplina territorial o urbanística lo hará constar en el Registro de la Propiedad¹⁸⁰⁴.

-Los gastos abonados por la Administración competente por tales conceptos derivados de protección del orden urbanístico y la restauración del mismo se “repercutirán a las personas infractoras en procedimiento separado del procedimiento de disciplina territorial o urbanística del que traiga causa”. Cuando los responsables sean varios la “repercusión se exigirá solidariamente”¹⁸⁰⁵.

-Como se ha comentado la posibilidad de acción penal “no impiden la adopción de las medidas de restablecimiento de la legalidad” siempre que el “Juzgado o Tribunal haya acordado que no se adopten”¹⁸⁰⁶.

7.1. Competencia de la Comunidad Autónoma.

La Ley explica en su Exposición de Motivos que “como novedad, en consonancia con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, se define la competencia autonómica para el restablecimiento de la legalidad y la imposición de sanciones que comporten infracción de la ordenación territorial como una competencia directa. Al mismo tiempo, de conformidad con la normativa básica del Estado y la jurisprudencia constitucional, se establece la posibilidad de que la Comunidad Autónoma sustituya a los Ayuntamientos en el ejercicio de las acciones declarativas y ejecutivas para el ejercicio de sus competencias en materia de disciplina”. Es el artículo 158 de la LISTA el que regula los supuestos en los que la CA tiene competencia para desarrollar la actividad de protección de la legalidad territorial y urbanística y, en su caso, adoptar medidas de restauración del orden. Según este artículo la “Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencia directa para el restablecimiento de la legalidad ante las actuaciones que vulneren la ordenación territorial”.

La regulación que la LOUA establecía sobre esta cuestión (artículos 188 y 195) ha sido problemática, provocando la importante STC154/2015, que anuló el artículo 188 y el apartado 1.b del artículo 195.

La cuestión se planteaba en los siguientes términos:

-Según el artículo 188 de la LOUA la CA tenían competencia para intervenir en la actuaciones de restauración del orden urbanístico, en su fase inicial de posible suspensión del acto: “transcurridos diez días desde la formulación del requerimiento al Alcalde para que adopte el pertinente acuerdo municipal sin que se haya procedido a la efectiva suspensión de dichas actuaciones, podrá adoptar las medidas cautelares de suspensión previstas en el artículo 181.1 cuando los actos o los usos correspondientes: a) Supongan una actividad de ejecución realizada sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación. b) Tengan por objeto una parcelación urbanística en terrenos

que tengan el régimen del suelo no urbanizable. c) Comporten de manera manifiesta y grave una de las afecciones previstas en el artículo 185.2.B) de esta Ley¹⁸⁰⁷. 2. La Administración que haya adoptado la medida cautelar prevista en el apartado anterior lo pondrá inmediatamente en conocimiento de la otra Administración, que deberá abstenerse de ejercer dicha competencia”. Teniendo en cuenta lo que preveía el artículo 181.1 de la LOUA¹⁸⁰⁸.

-El artículo 188 de la LOUA tenía su desarrollo reglamentario en el artículo 43 del RDU, que a su vez concreta la intervención de la Consejería competente de la Junta de Andalucía en el artículo 44 del mismo Reglamento¹⁸⁰⁹. La forma de intervención está regulada en los artículos 43.2 y 52.4 (para el caso de actuaciones manifiestamente incompatibles) del RDU:

“Cuando se haya ejecutado alguno de los actos o usos previstos en el artículo 44, la Consejería con competencia en materia de urbanismo, transcurrido un mes desde la formulación del requerimiento al Alcalde para la adopción del pertinente acuerdo municipal sin que éste haya sido adoptado, podrá adoptar las medidas necesarias para la reparación de la realidad física alterada. Todo ello sin perjuicio de la competencia municipal para la legalización, mediante licencia, de los actos y usos, cuando proceda”.

“En los supuestos contemplados en los artículos 185.2 y 188.1 de la Ley 7/2002, de 17 diciembre, el procedimiento regulado en el presente artículo podrá ser incoado por la Consejería competente en materia de urbanismo, si transcurridos diez días desde la formulación del requerimiento al Alcalde para que adopte el pertinente acuerdo municipal, este no haya sido atendido”.

-Por último, el artículo 195.1.b de la LOUA determinaba que “la competencia para iniciar y resolver los procedimientos sancionadores corresponde (...) A la Consejería competente en materia de urbanismo cuando el acto o uso origen del expediente sea de los contemplados en los párrafos a), b) o c) del artículo 188.1 de esta Ley, previo requerimiento al Alcalde para que en el plazo máximo de quince días inicie el correspondiente procedimiento sancionador, sin que dicho requerimiento hubiera sido atendido, o, directamente, cuando la citada Consejería hubiese adoptado la medida cautelar de suspensión de conformidad con lo previsto en el artículo 188 de esta Ley”.

Pues bien, lo que analiza la STC referida (154/2015) es, precisamente, la posibilidad de sustitución y acción subsidiaria de la Administración Autonómica en relación con la Administración local, y si esto es posible, desde la legislación autonómica, contraviniendo la legislación básica de régimen de régimen local; y, además, si esto es posible sin una concreción clara de las actuaciones que inciden en las competencias urbanísticas específicas de la Autonomía, justificadas de forma imprecisa en el concepto de “gravedad” de la infracción o en el carácter supramunicipal de la misma. La Sentencia señala que “corresponde insistir en que las Comunidades Autónomas pueden aplicar directamente el régimen de controles que ha establecido agotadoramente la legislación estatal y, si regulan el ejercicio autonómico por sustitución de competencias locales, pueden solo concretar el previsto en la legislación básica, pero ajustándose fielmente a sus ‘elementos relevantes’ (...). Ahora bien, el legislador andaluz se ha separado de un elemento relevante de esta determinación básica al delimitar los presupuestos habilitantes de la intervención autonómica sustitutiva a partir de un criterio diferente al de afectación competencial”, en concreto el procedimiento y plazos establecidos en el artículo 60 de la legislación de bases de régimen local¹⁸¹⁰ que regula la sustitución.

En cuanto a los aspectos sustantivos que posibilita la sustitución, el Alto Tribunal afirma que “el legislador andaluz ha ponderado los intereses locales al autorizar la sustitución (...). La cuestión es si los ha ponderado suficientemente o, más precisamente, si para proteger intereses supramunicipales

ha articulado una intervención autonómica excesiva o manifiestamente desproporcionada”, ya que “no es constitucionalmente aceptable que la Administración Autonómica ocupe ámbitos competenciales que el legislador ha atribuido ordinariamente al municipio para la tutela de los intereses de su comunidad territorial, sin que antes no le dé un plazo razonable (...). Dicho de otro modo: la ley debe definir suficientemente los presupuestos materiales y procedimentales de control y, en particular, las garantías que permitan al ente local la subrogación mediante el cumplimiento autónomo de sus competencias”.

Visto el análisis del Tribunal Constitucional sobre la cuestión, y la declaración de inconstitucionalidad de los artículos de la LOUA señalados (188 y 195.1.b), parece que el artículo 158.1 de la LISTA ha venido a corregir las deficiencias puestas en evidencia, ya que concreta cuál es el campo de la competencia de la Administración Autonómica en esta materia en los siguientes supuestos (todo ello en relación con el contenido competencial de la CA en materia de ordenación del territorio descrito en el artículo 2.1 de la Ley¹⁸¹¹):

-“Suelos rústicos especialmente protegidos por legislación sectorial”¹⁸¹².

-“Suelos rústicos preservados por los instrumentos de ordenación territorial”¹⁸¹³.

-“El sistema de asentamientos, a través de la realización de actos que puedan inducir a la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico o a un incremento de la superficie ocupada por los pre-existentes, de acuerdo con los parámetros objetivos”, todo ello conforme a lo previsto por la ordenación territorial o urbanística general¹⁸¹⁴.

-“Equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal; vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes; infraestructuras de interés supralocal para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones o actividades económicas de interés supralocal”.

-“Las actuaciones contrarias a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal”.

Esta nueva regulación cuestiona la vigencia de los artículos específicos del RDUa desarrollo de la LOUA.

Al margen de lo anterior la “Comunidad Autónoma podrá asumir la competencia por sustitución, en los términos establecidos en la legislación reguladora de las bases del régimen local”, “cuando un municipio incurra en inactividad en el ejercicio de las acciones declarativas y ejecutivas para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad ante actuaciones que vulneren la ordenación urbanística”, “en los términos establecidos en la legislación reguladora de las bases del régimen local, previo requerimiento a la Entidad Local y siempre que la actuación afectara a competencias autonómicas” (artículo 158.3 de la LISTA).

En cualquier caso la “Comunidad Autónoma podrá impugnar e instar la suspensión de los actos o acuerdos municipales que considere que infringen el ordenamiento jurídico conforme a lo previsto en la legislación estatal”¹⁸¹⁵ (artículo 158.4); y en el ejercicio de sus competencia “podrá recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, solicitar la exhibición de expedientes y la emisión de informes, así como dirigir peticiones razonadas de iniciación o continuación de procedimientos declarativos y ejecutivos” (artículo 158.5).

La acción en esta materia por parte de la CA la ejercerá la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

7.2. Competencia del Municipio.

Según la LISTA el “municipio ostenta competencia para el restablecimiento de la legalidad ante actuaciones que vulneren la ordenación urbanística. El ejercicio de dicha potestad se extiende igualmente a las actuaciones” que pueden ser atajadas por la CA “cuando incidan en las competencias municipales sobre restablecimiento de la legalidad urbanística” (artículo 158.2). La “competencia municipal para resolver los procedimientos de restablecimiento de la legalidad será la determinada en la legislación sobre régimen local”¹⁸¹⁶.

Las competencias del Municipio se entienden sin perjuicio de las potestades de auto organización y de asociación, y de las posibilidades de delegación, descentralización y desconcentración, así como sin menoscabo de las competencias de las Diputaciones provinciales para la asistencia a los municipios y las que les transfiera o delegue la Junta de Andalucía. Se podrán celebrar a estos efectos convenios entre las Administraciones Públicas.

8. Relación entre el restablecimiento de la legalidad urbanística y el procedimiento sancionador.

El artículo 170.2 de la LISTA señala que cuando los “hechos constitutivos de infracción den lugar también a procedimiento de restablecimiento de la legalidad, el sancionador se coordinará con aquél y podrán unirse a cada expediente testimonios de lo actuado en el otro. En cualquier caso podrá acordarse la suspensión del procedimiento sancionador hasta que sea firme la resolución del de restablecimiento de la legalidad cuando sea necesario para la determinación de la infracción o sus consecuencias y evitar contradicciones. En este caso se interrumpirán los plazos del procedimiento y de prescripción de la infracción”¹⁸¹⁷.

Manteniendo los criterios generales de independencia entre el procedimiento sancionadora (de carácter eminentemente subjetivo) y de restauración del orden urbanístico (de carácter señaladamente objetivo), el artículo 54.2 del RDUa advierte que “el procedimiento derivado del requerimiento que se practique instando la legalización y, en su caso, la reposición a su estado originario de la realidad física alterada se instruirá y resolverá con independencia del procedimiento sancionador que hubiera sido incoado, pero de forma coordinada con éste”, de tal forma que “el inicio del procedimiento de protección de la legalidad urbanística no interrumpe el plazo de prescripción de las eventuales infracciones urbanísticas que se hubieran podido cometer a efectos del procedimiento sancionador que pudiere iniciarse por las mismas” (artículo 55 del RDUa).

En cualquier caso, la ejecución voluntaria de las medidas de restauración incide de forma positiva en la aplicación de las sanciones. El artículo 57 del RDUa determina que “la reducción de las sanciones en supuestos de reposición voluntaria de la realidad física alterada (...), se circunscribirá a la correspondiente infracción por la actuación ilegal causante de la alteración de la realidad física que ha sido repuesta por la persona responsable de dicha alteración, no teniendo lugar la disminución por otras infracciones concurrentes tales como la obstrucción a la función inspectora o la inobservancia de la medida cautelar”.

Del mismo modo, la sanción se reducirá en un cincuenta por ciento de su cuantía, a solicitud del sujeto infractor, cuando se cumplan acumuladamente los siguientes requisitos (artículo 57.3 del RDUa):

-Que el infractor muestre por escrito su conformidad con la sanción y abone el importe de la multa en el plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de la sanción.

-Que el infractor se comprometa a restaurar el orden infringido a su situación inicial en los plazos que le señale la Administración y garantice este compromiso mediante aval del cien por cien del importe de las obras o actuaciones necesarias.

CAPÍTULO VIGÉSIMO PRIMERO

Disciplina territorial y urbanística.
Infracciones y su sanción

1. Concepto de infracción urbanística.

Según el artículo 160 de la LISTA (con casi el mismo tenor literal del artículo 190 de la LOUA), “son infracciones contra la ordenación territorial y urbanística las acciones u omisiones que estén tipificadas y sancionadas como tales en esta Ley”¹⁸¹⁸.

Por tanto, lo básico en la definición de una infracción contra la ordenación territorial y urbanística, es que ésta esté regulada en la Ley, que responda al principio de legalidad.

Ya se ha comentado que toda acción tipificada como infracción por la legislación urbanística implica la posible adopción de las siguientes medidas:

-Las precisas para la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

-Las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativas o penal.

-Las pertinentes para el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.

-El inicio de los procedimientos de suspensión y anulación de los posibles actos administrativos en los que pueda ampararse la acción ilícita¹⁸¹⁹.

El mismo artículo señala que “disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas en esta Ley que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

Migallon Rubert¹⁸²⁰ ha destacado que “la infracción urbanística puede producirse tanto en el otorgamiento de una licencia u orden de ejecución, como por el hecho de actuar sin la licencia exigida o en contra de sus concretas determinaciones” y que, “tratándose de infracciones, cabría definir las urbanísticas como aquellas conductas antijurídicas, típicas, culpables y sancionables. La tipificación es requisito inexcusable de todo Derecho sancionador”.

1.1. Requisitos y principios.

El procedimiento por infracción urbanística es un procedimiento sancionador administrativo, y se rige por las reglas y principios establecidos en el procedimiento administrativo común, con las peculiaridades señaladas en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Por tanto, el procedimiento sancionador en materia de infracciones urbanísticas debe de respetar los principios enunciados en el Capítulo III del Título Preliminar de la LRJSP, que son los siguientes:

-Principio de legalidad (artículo 25 de la LRJRP):

“1. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para

su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁸²¹ y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril¹⁸²².

2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.
3. Las disposiciones de este Capítulo serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.
4. Las disposiciones de este capítulo no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas”.

-Principio de irretroactividad (artículo 26 de la LRJRP).

- “1. Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.
2. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición”.

-Principio de tipicidad (artículo 27 de la LRJRP).

- “1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
- Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.
2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.
3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.
4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”.

-Principio de responsabilidad (artículo 28 de la LRJRP).

- “1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.
2. Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común

de las Administraciones Públicas¹⁸²³.

3. Cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.
 4. Las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación.
- Asimismo, podrán prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculadas”.

-Principio de proporcionalidad (artículo 29 de la LRJRP).

- “1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.
 2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.
 3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.
- La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:
- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
 - b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
 - c) La naturaleza de los perjuicios causados.
 - d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.
4. Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.
 5. Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.
 6. Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión”.

-Principio de prescripción (artículo 30 de la LRJRP).

- “1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.
 2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.
- Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente

sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

3. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso”.

-Principio de no concurrencia de sanciones (“non bis in idem”, artículo 31 de la LRJRP).

“1. No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

2. Cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción”.

2. Tipos de infracción y su sanción.

La LISTA ha alterado, sustancialmente, el esquema de tipo de infracciones y su sanción contemplados en la LOUA y en el RDU. Frente al esquema de tipos básicos (artículo 207 de la LOUA) y tipos específicos (artículos 212 y siguientes de la LOUA) contemplados en la Ley anterior, la nueva Ley sólo contempla tipos básicos en su artículo 161, si bien incluye todas las posibilidades de infracción previstas anteriormente y permite su concreción a través del vigente RDU. Además contempla también supuestos de infracciones contra la ordenación territorial.

❖ **Cuadro/Gráfico 53.** *Tipos de infracción previstos en la LISTA, tanto contra la ordenación urbanística como contra la territorial en la página 614.*

2.1. Multas.

Siendo la infracción urbanística una vulneración del orden de carácter administrativo, su verificación implica una sanción de este carácter, que debe asumir el declarado como responsable de la misma. Las sanciones prevista por la LISTA son multas de carácter pecuniario, si bien en algunos supuestos, éstas pueden ir acompañadas de sanciones de carácter accesorio.

Según el artículo 162 de la Ley las infracciones se sancionaran de la siguiente forma:

-“Las leves, con multa de 600 a 2.999 euros”.

-“Las graves, con multa de 3.000 a 29.999 euros¹⁸²⁴, salvo que el valor de las obras ejecutadas o de los terrenos afectados o de los daños causados a los bienes protegidos sea superior, en cuyo caso, la multa podrá alcanzar hasta el setenta y cinco por ciento de los valores referidos”.

-“Las muy graves, con multa de 30.000 a 120.000 euros, salvo que el importe del valor de las obras ejecutadas o de los terrenos afectados o de los daños causados a los bienes protegidos sea superior, en cuyo caso, la multa podrá alcanzar hasta el ciento cincuenta por ciento de dichos valores”.

La LISTA señala que “para determinar el valor de las obras se atenderá a las ejecutadas. Para el valor de los terrenos se atenderá al que pudieran tener en venta los afectados u otros similares¹⁸²⁵. Reglamentariamente se podrán establecer criterios para estos cálculos”.

La forma de cálculo del valor de las obras ejecutadas está apuntada, de forma somera, por el artículo 81 del RDU:

-“El valor de las obras ejecutadas se calculará en función del valor en venta de lo realizado y se justificará mediante las pruebas e informes que correspondan en el procedimiento sancionador debiendo optarse, en caso de duda, por los valores más bajos recogidos en tales pruebas e informes”.

-“La base para el cálculo de las multas consistentes en un porcentaje del valor de la obra o instalación realizada estará integrada por el coste de los materiales o de la instalación y el de su ejecución o implantación, excluidos el beneficio empresarial, honorarios profesionales y tributos”.

Llegar al cálculo de las obras realizadas es relativamente fácil a través de la determinación del valor de reposición, cuya determinación puede partir de un valor en venta o por el coste real de ejecución.

Y esto ya se trate de obras de edificación, construcción, instalación o urbanización. La dificultad estriba en determinar ese valor cuando la infracción afecta a bienes protegidos, más aún cuando se está ante Bienes de Interés Cultural, ya que la misma requiere una especialización concreta dado su carácter.

En cualquier caso la Ley señala que “cuando sólo una parte de la actuación sea ilegal, el porcentaje se aplicará sobre el valor de esa parte”.

La LISTA prevé que el “importe de las sanciones urbanísticas se ingresará en el patrimonio público del suelo de la Administración actuante, una vez descontado el porcentaje que reglamentariamente se establezca para garantizar el coste de la actividad administrativa de inspección y disciplina territorial y urbanística”¹⁸²⁶ (artículo 171.3).

2.2. Sanciones accesorias.

En el caso de infracciones urbanísticas graves o muy graves, además de las multas previstas en la Ley, podrán imponerse una serie de sanciones accesorias (artículo 163 de la LISTA y 82 del RDUa):

-“Prohibición de contratar con la Administración Pública correspondiente”.

-“Inhabilitación para ser beneficiario de medidas de fomento de actuaciones de urbanización o edificación”.

-“Prohibición de ejercicio del derecho de iniciativa para las actuaciones de transformación urbanística o para la atribución de la actividad de ejecución y de participación en cualquier otra forma en iniciativas o alternativas a estas, formuladas por persona propietarias o terceros”¹⁸²⁷.

Estas sanciones accesorias podrán ser impuestas por un plazo máximo de dos años en el caso de infracciones graves, y cuatro en el supuesto de infracciones muy graves.

Según el artículo 83 del RDUa estas medidas accesorias se determinarán de la siguiente forma:

-Se podrá acordar por el órgano competente, además de la sanción principal, siempre respetando el principio de proporcionalidad y justificando su aplicación¹⁸²⁸.

-“Será procedente la imposición de las citadas medidas accesorias cuando la gravedad de los hechos constitutivos de la infracción y sus circunstancias concurrentes lo justifiquen”.

-“Cuando las infracciones sean muy graves, la duración mínima de las medidas sancionadoras accesorias será de dos años y cuando las infracciones sean graves, la duración mínima de las mismas será de seis meses”.

-“Cuando se impongan las medidas accesorias previstas consistentes en la prohibición de contratar obras con la Administración pública correspondiente o la inhabilitación para ser beneficiario de subvenciones, incentivos fiscales y cualesquiera otras medidas de fomento, la resolución sancionadora, una vez adquirida firmeza, debe comunicarse, en su caso, al órgano consultivo en materia de contratación de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁸²⁹, a los efectos de lo dispuesto en la legislación sobre contratos del sector público, así como a la Consejería competente en materia de economía y hacienda”.

-“La prohibición para contratar y la inhabilitación para ser beneficiario de subvenciones sólo podrán tener alcance supramunicipal en los supuestos de infracciones que afecten a los ámbitos y supuestos en los que la Comunidad Autónoma haya ejercitado la competencia para conocer del procedimiento sancionador de forma subsidiaria”¹⁸³⁰.

2.3. Graduación de las sanciones.

La sanción que se imponga como resultado de la infracción debe respetar el principio de proporcionalidad, observando la debida idoneidad y necesidad y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la sanción. En este sentido el artículo 164 de la LISTA señala que la “concreción de la sanción deberá quedar debidamente justificada en la resolución”, de tal forma que para “graduar la cuantía de las sanciones se atenderá a la concurrencia de las circunstancias atenuantes y agravantes previstas” en la Ley, y de no existir estas circunstancias la “sanción se impondrá en su grado medio”.

En consecuencia cuando se “aprecie alguna circunstancia agravante o atenuante, la sanción se impondrá por una cuantía de la mitad superior o inferior de la correspondiente extensión legal, respectivamente, fijándose la misma en función de la ponderación de los criterios establecidos en la normativa de régimen jurídico del Sector Público¹⁸³¹, junto a la gravedad de la actuación, la cuantía económica de la misma, los valores a proteger, o el beneficio obtenido por sus responsables¹⁸³²”. Además, “cuando concurriesen tanto circunstancias atenuantes como agravantes, se valorarán conjuntamente para graduar adecuadamente la sanción a imponer, atendiendo a la trascendencia de unas y otras”.

En esta misma línea el artículo 73 del RDUa señala:

“Cuando en el procedimiento se aprecie alguna circunstancia agravante o atenuante (...), la multa deberá imponerse por una cuantía de la mitad superior o inferior de la correspondiente escala, respectivamente, fijándose la misma en función de la ponderación de la incidencia de dichas circunstancias en la valoración global de la infracción. Las mismas reglas se observarán, según los casos, cuando concorra alguna de las circunstancias mixtas (...)”.

La sanción, en general, se graduará según los siguientes criterios:

-Grado de culpabilidad. Existencia de intencionalidad.

-Continuidad o persistencia en la conducta infractora.

-Naturaleza de los perjuicios causados.

-Reincidencia¹⁸³³.

El artículo 74 del RDUa define los criterios y reglas para la graduación de sanciones:

-“Si concurre sólo una circunstancia atenuante, la sanción se impondrá en su mitad inferior. Cuando sean varias, en la cuantía mínima de dicha mitad”.

-“Si no concurren circunstancias atenuantes ni agravantes, el órgano sancionador impondrá la sanción en la cuantía máxima de la mitad inferior”.

-”Si concurren tanto circunstancias atenuantes como agravantes, el órgano sancionador las valorará conjuntamente, imponiendo la sanción dentro de los límites máximo y mínimo que correspondan según la gravedad de la infracción”.

-”Si concurre sólo una circunstancia agravante, la sanción se impondrá en su mitad superior”.

El mismo artículo 74 del Reglamento señala que “no se tendrán en cuenta, a los efectos previstos en este artículo, aquellas circunstancias agravantes o atenuantes que sean elementos constitutivos del tipo de infracción, o que hayan sido tenidas en cuenta para calificar la gravedad de la infracción”.

❖ **Cuadro/Gráfico 54.** Esquema de graduación de sanciones. Circunstancias agravantes y atenuantes en la LISTA y en el RDU en la página 616.

2.4. Exclusión de beneficio económico como resultado de la infracción.

La LISTA en su artículo 165 señala que el “órgano sancionador podrá acordar en su caso el decomiso¹⁸³⁴ de las ganancias provenientes de la infracción cuando las multas y el restablecimiento de la legalidad no las eliminan suficientemente”.

El planteamiento tradicional ha sido el evitar que la infracción pueda permitir beneficio del infractor, una vez deducidos los costes correspondientes a la restauración del orden y la propia sanción por la infracción, de tal forma que se produzca beneficio como resultado de la materialización del ilícito. En este sentido el artículo 202 de la LOUA determinaba lo siguiente:

“1. En ningún caso podrán las infracciones urbanísticas reportar a sus responsables un beneficio económico¹⁸³⁵. Cuando la suma de la multa y del coste de la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción arroje una cifra inferior a dicho beneficio, se incrementará la cuantía de la multa hasta alcanzar el importe del mismo.

2. En los casos en que el restablecimiento del orden infringido no exija actuación material alguna, ni existan terceros perjudicados, la multa no podrá ser inferior al beneficio obtenido.

3. En las parcelaciones urbanísticas ilegales el importe de la multa, cuando sea inferior al ciento cincuenta por ciento del beneficio obtenido, deberá incrementarse hasta alcanzar este importe. En ningún caso podrá ser inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de las parcelas correspondientes”.

El artículo 72 del RDU desarrolla este principio básico afirmando que “cuando la suma del importe de la multa y del coste de la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción arroje una cifra inferior a dicho beneficio, se incrementará la cuantía de la multa hasta alcanzar el importe del mismo”. Además, “en los casos en que el restablecimiento del orden infringido no exija actuación material alguna, ni existan terceros perjudicados, la multa no podrá ser inferior al beneficio obtenido”.

El RDU señala supuestos concretos a la hora de determinar que se entiende por ese beneficio económico:

-”En las parcelaciones urbanísticas ilegales el importe de la multa, cuando sea inferior al ciento cincuenta por ciento del beneficio obtenido, deberá incrementarse hasta alcanzar este importe. En ningún caso podrá ser inferior a la diferencia entre el valor inicial¹⁸³⁶ y el de venta de las parcelas

correspondientes, o en su caso, el valor de mercado¹⁸³⁷ que se fije de conformidad con la normativa de valoración inmobiliaria”.

-”Cuando se haya producido la reposición de la realidad física alterada por el responsable, el beneficio se calculará sobre la base del valor de uso o alquiler a precios de mercado, fijado de conformidad con la normativa de valoración inmobiliaria¹⁸³⁸, a computar desde la conclusión de las obras y su utilización efectiva hasta el momento de su demolición¹⁸³⁹”.

-Si la reposición de la realidad física la realiza la Administración, el coste será el establecido por (determinado “mediante informe técnico de la Administración actuante, que habrá de especificar cada una de las partidas de la actividad administrativa realizada”):

·Por los importes de la redacción del proyecto de obras.

·Estudio de seguridad y salud.

·Dirección facultativa.

·Coste de realización de las obras de reposición de la realidad física.

Ahora bien, lógicamente, “no se procederá al incremento de la multa cuando las obras y actuaciones que se sancionen sean legalizables por ser conformes con las normas y planes urbanísticos con independencia de que éstas hayan sido efectuadas sin licencia”, y esto por el hecho de que las mismas no producen ningún beneficio extra dado que éste se podía haber materializado, si más, solicitando, en su momento, la preceptiva licencia¹⁸⁴⁰. En cualquier caso, el incremento de la sanción justificando un mayor beneficio económico “se habrá de motivar por el órgano competente, indicando los criterios y bases que hayan sido empleados para calcular el beneficio económico obtenido”.

Ahora, lo que parece que plantea la LISTA es la privación al infractor del producto que implica beneficio, en la misma línea de lo apuntado en el derecho penal para evitar el beneficio derivado del delito. La Ley prevé una ganancia económica que será decomisada, ya que determina que “reglamentariamente podrán establecerse criterios estimativos para cuantificar estas ganancias”, pero sin concretar si la apropiación por la Administración de la misma debe formar parte o no de la sanción. Según el artículo 170.5 de la LISTA el mismo procedimiento complementario, que en el caso de la fijación de indemnización por daños y perjuicios¹⁸⁴¹ causados por la infracción, “cabrá en iguales supuestos y términos respecto al decomiso de las ganancias provenientes de las infracciones”.

El decomiso de las ganancias requiere, según las LISTA, los siguientes requisitos:

-Que haya recaído, en ambos procedimientos (sancionador y de restauración del orden), resolución definitiva en vía administrativa.

-Su adopción sea motivada.

-Se acredite la situación patrimonial ilícita.

-Se conceda audiencia a todos los interesados.

En cualquier caso con la “muerte o extinción del responsable, se exigirá el decomiso a los sucesores o a quienes se hayan beneficiado de las ganancias”.

3. Personas responsables de la infracción.

El artículo 166.1 de la LISTA determina que “son responsables de las infracciones” señaladas en la misma las “personas físicas y jurídicas, así como en su caso las entidades sin personalidad a que se refiere la normativa de régimen jurídico del sector público¹⁸⁴², que realicen la conducta tipificada a título de dolo¹⁸⁴³ o culpa¹⁸⁴⁴”.

Al margen de la generalidad descrita anteriormente, se aplicarán las reglas siguientes:

-En caso de obras e instalaciones sin el preceptivo título habilitante o sin haber presentado DR o vulnerando sus condiciones, serán sancionados:

·El promotor y el constructor que ejecute las obras. Se presumirá promotora la persona propietaria del suelo o del edificio, salvo prueba en contrario¹⁸⁴⁵.

·El propietario¹⁸⁴⁶ o el empresario para el que se ejecute la obra.

·Titulados directores de los actos¹⁸⁴⁷.

·Ejecutores de parcelación¹⁸⁴⁸. “Además de la persona propietaria inicial de los terrenos, quienes, en el ejercicio de sus profesiones, cooperen con un acto sin el cual no se habría efectuado, así como los adquirentes, en proporción a la asignación de uso, cuota o participación adquirida”.

-En los actos ejecutados, realizados o desarrollados al amparo de actos administrativos que constituyan o legitimen una infracción urbanística:

·“El titular del órgano administrativo unipersonal que haya otorgado las licencias o aprobaciones sin los preceptivos informes o en contra de los emitidos en sentido desfavorable por razón de la infracción”.

·“Los miembros de los órganos colegiados que hayan votado a favor de dichas licencias o aprobaciones en idénticas condiciones” que el anterior.

·“El Secretario que en su informe no haya advertido de la omisión de alguno de los preceptivos informes técnico y jurídico”.

·“Los funcionarios facultativos que hayan informado favorablemente las licencias o aprobaciones, cuando concurren dolo, culpa o negligencia graves”.

·“Las personas físicas y jurídicas, así como en su caso las entidades sin personalidad (...), que realicen la conducta tipificada a título de dolo o culpa”, propiciando el acto administrativo.

En este bloque, y en relación con la “exigencia de la responsabilidad a los titulares y miembros de órganos administrativos y empleados públicos, la determinación del tipo de infracción y de la cuantía de la sanción” será la prevista en la Ley con carácter general.

-Lógicamente, en el caso de prestación de servicios, las compañías suministradoras.

Las multas que se impongan a los diversos responsable de una infracción son independientes, si

bien, cuando la infracción se ha realizado por varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria¹⁸⁴⁹, “salvo que la sanción pecuniaria se pudiera individualizar en la resolución en función del grado de participación de cada responsable” (artículo 166.5 de la LISTA). El artículo 70 del RDUa señala que “las multas que se impongan a los distintos responsables de una misma infracción urbanística tienen entre sí carácter independiente”, y además que “si los títulos de responsabilidad concurren en una misma persona, se impondrá una sola multa”.

“En caso de impago de las multas impuestas a personas jurídicas o entes sin personalidad, serán responsables solidarios cada uno de sus administradores de hecho o de derecho” (artículo 166.6 de la LISTA). Será responsable el que actué como administrador de hecho o de derecho de una persona jurídica, o en nombre o representación legal o voluntaria de otro, responderá personalmente, aunque no concurren en él las condiciones, cualidades o relaciones vinculadas a la infracción (artículo 166.7 de la LISTA en relación con la descripción del 31 del C.P.), pero “sólo serán sancionadas con multa y únicamente cuando cometan la acción típica con ocasión de sus actividades empresariales en concurrencia en el mercado sin naturaleza de servicio público”.

Finalmente en relación a indicios de acciones contrarias a los dispuesto en la LISTA “realizadas en el ejercicio de sus funciones por personas sometidas a normas deontológicas¹⁸⁵⁰, la Administración las pondrá en conocimiento de los órganos competentes para imponer correcciones disciplinarias”, sin perjuicio de las sanciones previstas a nivel de legislación referente a la ordenación del territorio y urbanística.

❖ *Cuadro/Gráfico 55. Personas responsables de infracciones contra la ordenación del territorio y urbanísticas (LISTA y RDUa) en la página 618.*

3.1. Muerte o extinción de la persona responsable.

Para la LISTA (artículo 168), “la muerte de la persona física extingue su responsabilidad”, y ello sin perjuicio de la adopción del “restablecimiento de la legalidad, de las obligaciones indemnizatorias y del decomiso de las ganancias provenientes de la infracción”. “Si la persona jurídica responsable se extinguiera antes de ser sancionada, se considerarán responsables las personas físicas que, actuando por ella, hicieron posible su comisión”; no obstante si la persona jurídica ya sancionada se extinguiera y la “multa no se satisficiera en liquidación, serán responsables solidarios de su pago las personas” físicas que hicieron posible la comisión de la infracción y los “socios o partícipes en el capital, hasta el límite de la cuota que se les hubiera adjudicado”.

El artículo 64 del RDUa concreta este supuesto permitiendo a la Administración que “adopte las medidas no sancionadoras que procedan y de que, en su caso, exija de los sucesores mortis causa, o de quien se haya beneficiado o lucrado con la infracción el beneficio ilícito obtenido de su comisión”. Y, como señala la Ley “en caso de extinción de la persona jurídica responsable, los socios o partícipes en el capital responderán solidariamente, y hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que se les hubiera adjudicado, del pago de la sanción o en su caso del coste de la reposición de la realidad física alterada”.

4. Concurso de normas punitivas y de infracciones.

El tratamiento del concurso de infracciones y de las normas de carácter punitivo en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística está regulado en la LISTA en su artículo 167. En general se parte de la afirmación de que no es posible “imponer al mismo sujeto pena y sanción ni varias sanciones administrativas si hay identidad de hecho y fundamento”¹⁸⁵¹. “Tampoco cuando uno de los ilícitos sea medio imprescindible para cometer el otro o derive necesariamente de él o cuando el más amplio o complejo absorba a los consumidos en aquel, en los que se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida”.

Si no se dan los supuestos anteriores, las reglas a aplicar serán las siguientes:

-“Quien, por uno o más actos, sea responsable de dos o más infracciones (...), se le impondrán las sanciones correspondientes a cada una de ellas”. En cualquier caso “podrá moderarse la extensión de las sanciones, dentro del margen previsto para cada infracción concurrente, a fin de que las resultantes sean proporcionadas a la real gravedad de la conducta apreciada en su conjunto”.

-La acumulación de sanciones señaladas anteriormente se podrán aplicar (entre otros supuestos) cuando concurren infracciones por:

·Haber actuado sin el acto administrativo preceptivo o sin presentar DR correcta.

·Incumplir las medidas adoptadas en procedimiento de restablecimiento de la legalidad u órdenes de ejecución.

·Obstruir la inspección.

En el caso de infracciones continuadas “se impondrá una única sanción, que se determinará teniendo en cuenta el perjuicio causado y el valor de las obras o del terreno o de lo destruido en todas ellas”. Para el artículo 84.2 del RDU “constituye infracción urbanística continuada, la actividad consistente en la repetición de actos que sean constitutivos del mismo tipo de infracción administrativa cuando todos ellos tengan una unidad de objetivo dentro de un mismo ámbito territorial, definido registral o físicamente. A estos efectos se tendrán en cuenta los siguientes elementos: a) La existencia de una pluralidad de acciones u omisiones con cierta vinculación espacial y temporal que sean ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión¹⁸⁵². b) La homogeneidad del valor territorial y urbanístico a proteger, en su caso. c) La identidad o semejanza del precepto objeto de contravención”.

El artículo 71 del RDU desarrolla la forma de operar en el caso de concurso de infracciones, señalando que “al responsable de dos o más infracciones (...) se le impondrán las sanciones correspondientes a cada una de ellas”; y que “las sanciones establecidas (en la Ley urbanística), no impedirán la imposición de las previstas en otras Leyes por infracciones concurrentes, salvo que esas Leyes dispongan otra cosa”; pero en todo caso “se moderará la extensión de las sanciones, dentro del margen previsto para cada infracción” para que el resultado “sea proporcionado a la real gravedad de la conducta del infractor y a su culpabilidad”.

Ahora bien, “cuando se realice una pluralidad de acciones u omisiones, cada una de ellas constitutiva de un mismo tipo de infracción urbanística, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión (...) se sancionarán, como infracción continuada, con la sanción prevista para la

infracción más grave, de las que correspondan a las diversas infracciones urbanísticas que se impondrá en su mitad superior”. Y de igual forma, “procederá la imposición de una única sanción pese a la existencia de varias infracciones urbanísticas concurrentes cuando una de ellas haya sido medio imprescindible para cometer la otra, o cuando de la comisión de una derive necesariamente la de otras”. En este último caso “se impondrá la sanción prevista para la infracción más grave en su mitad superior, sin que pueda exceder de la que represente la suma de las que correspondiera aplicar si las infracciones se sancionaran separadamente”, pero concluyendo que “cuando en aplicación de este criterio la sanción exceda de este límite, se sancionaran de forma separada las infracciones”.

5. Competencia.

El artículo 171 de la LISTA señala que la “competencia para imponer las sanciones urbanísticas previstas en esta Ley corresponde al municipio”; pero también “competirá a la Comunidad Autónoma de Andalucía cuando la infracción comporte vulneración de la ordenación territorial o se realice por falta de título habilitante o acto administrativo que debería haber dictado ella, así como cuando se trate de obstrucción a la labor de la Inspección autonómica, al tratarse del ejercicio de competencias directas”. En consecuencia la “ejecución de las resoluciones sancionadoras y el importe de las multas corresponderá a la Administración que las haya dictado”.

En todo caso la competencia para resolver los procedimientos sancionadora por parte de la Administración local será la que determine la legislación de régimen local¹⁸⁵³, y en el caso de la CA, Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Ahora bien en el caso que “un municipio incurra en inactividad en el ejercicio de sus competencias sancionadoras propias, la Comunidad Autónoma podrá asumir la competencia por sustitución¹⁸⁵⁴, en los términos establecidos en la legislación reguladora de las bases del régimen local, previo requerimiento a la Entidad Local y siempre que la infracción urbanística afectara a competencias autonómicas”.

6. Procedimiento sancionador.

La potestad sancionadora se desarrolla conforme a lo establecido en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común y en la de régimen jurídico del sector público y el desarrollo reglamentario¹⁸⁵⁵ de la Ley (artículo 177, también artículo 66.1 y 3 del RDU).

❖ *Cuadro/Gráfico 56. Tramitación de expedientes sancionadores en la página 620.*

La caducidad del procedimiento se produce en el “plazo máximo de un año a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación”, tal y como señala también el artículo 66.2 del RDU:

“El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa del procedimiento sancionador será de un año a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación, sin que a estos efectos se computen las dilaciones o suspensiones del procedimiento que sean imputables al presunto infractor”.

Los artículos 65 y 66 del RDU establecen algunas matizaciones en relación con el procedimiento general señalado en la LPACAP. El RDU advierte de que “cuando, en cualquier fase de los procedimientos que se instruyan como consecuencia de una infracción urbanística, los órganos competentes aprecien que hay indicios de la existencia de otra infracción administrativa para cuyo conocimiento no sean competentes, lo comunicarán al órgano que consideren competente”. En todo caso, “a efectos de la exigencia de la responsabilidad disciplinaria de los titulares y miembros de órganos administrativos y funcionarios públicos, la determinación del tipo de infracción y de la cuantía de la sanción será la que para cada caso se prevea en este título” (artículo 66.4 del RDU).

La Ley señala la obligación de coordinar el expediente sancionador con el de restablecimiento de la legalidad (restauración del orden urbanístico), pudiéndose unir “a cada expediente testimonios de lo actuado en el otro”. “En cualquier caso podrá acordarse la suspensión del procedimiento sancionador hasta que sea firme la resolución del de restablecimiento de la legalidad cuando sea necesario para la determinación de la infracción o sus consecuencias y evitar contradicciones”, con lo que se interrumpirán los plazos del procedimiento y de prescripción del sancionador.

Comentar además que “declarada en la resolución la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados a la Administración, su cuantificación podrá realizarse en procedimiento complementario, en los términos previstos en la normativa de procedimiento administrativo común”¹⁸⁵⁶. Se procederá de la misma forma “cuando se exija tal indemnización a sujetos distintos de los imputados en el sancionador”, de tal forma que este “procedimiento complementario podrá iniciarse dentro del año siguiente a la firmeza de la resolución del procedimiento sancionador y suspenderse en los términos” que aquél.

6.1. La figura del instructor.

Aunque la Ley no hace mención expresa a la cuestión, el artículo 65.2 del RDU señala que la “instrucción de los procedimientos sancionadores corresponderá a funcionarios que ocupen puestos de trabajo en las unidades administrativas dedicadas al ejercicio de las funciones de inspección o equivalentes establecidas en virtud de los principios de auto organización y autonomía local, de conformidad con lo regulado en el artículo 179 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre”, y que la “instrucción de los procedimientos sancionadores que se incoen desde la Consejería competente en materia de urbanismo corresponderá a los Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda”.

7. Prescripción de las infracciones y su sanción.

La LISTA señala que las “infracciones graves y muy graves prescriben a los cuatro años y las leves al año” (artículo 169.1)¹⁸⁵⁷. En “cuanto al inicio de tales plazos y su interrupción, será de aplicación lo dispuesto en la normativa de régimen jurídico del sector público”¹⁸⁵⁸.

En todo caso cuando se trate de “infracciones con licencia u otro título el plazo de prescripción empezará a computarse desde el momento de la anulación del título habilitante”. En este sentido el artículo 84.3 del RDUa determina que “cuando el inicio del procedimiento sancionador esté condicionado a la previa anulación del título administrativo que lo ampare (...) el cómputo del plazo de prescripción de la infracción se interrumpirá desde el inicio del procedimiento de anulación hasta el día en se produzca la firmeza de la resolución por la que se anule dicho título administrativo. Anulada la licencia o el título administrativo, se iniciará el procedimiento sancionador por la infracción que corresponda al acto, uso o edificación contrario a la legalidad urbanística”.

Hay que tener en cuenta que en el caso de que la “infracción no presente signos externos el día inicial se retrasará a aquel en que aparezcan tales signos”.

“Las sanciones por infracciones graves y muy graves prescriben a los tres años y por infracciones leves al año” (artículo 169.2 de la LISTA). Para el inicio de tales plazos y su interrupción, será de aplicación lo establecido en la normativa de régimen jurídico del sector público¹⁸⁵⁹, teniendo en cuenta una serie reglas adicionales:

-“Acordada la suspensión de la sanción por resolución judicial o por anuncio de recurso contencioso-administrativo, el plazo se reiniciará cuando recaiga el pronunciamiento de la autoridad judicial”.

-“Lo dispuesto en la normativa de régimen jurídico del sector público para la desestimación presunta del recurso de alzada será de aplicación también al recurso de reposición”¹⁸⁶⁰.

8. Reducción de la sanción y terminación convencional.

Iniciado el procedimiento sancionador se pueden contemplar las siguientes reducciones de la sanción (artículo 172 de la Ley):

-El “pago voluntario en cualquier momento anterior a la resolución implicará una reducción del veinte por ciento en el importe de la sanción propuesta”.

-“Idéntica reducción procederá cuando el infractor reconozca su responsabilidad en cualquier momento anterior a la resolución”.

“De conformidad con lo previsto en la legislación sobre procedimiento administrativo común, la efectividad de esta reducción estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción”¹⁸⁶¹.

Si el procedimiento de protección de la legalidad urbanística y sancionador se “dirijan contra la misma persona y esta reconociera su responsabilidad, podrá beneficiarse de una reducción adicional del cincuenta por ciento sobre la cuantía resultante de aplicar las reducciones previstas” anteriormente¹⁸⁶². O del importe en el caso de que “sanción que hubiera sido propuesta o impuesta por la comisión de la infracción, si ejecuta voluntariamente la resolución del procedimiento de protección de la legalidad territorial o urbanística en la forma y plazos dispuestos por la Administración”. No obstante cuando la “reposición no se hiciera en la forma y plazos señalados por la Administración, el porcentaje de reducción será del veinticinco por ciento, siempre y cuando no se hubiere iniciado por la Administración la ejecución subsidiaria”.

“Si el hecho constitutivo de una infracción pudiera ser legalizado por no ser disconforme con la ordenación territorial y urbanística, la sanción que corresponda” según lo señalado anteriormente “se reducirá en un setenta y cinco por ciento de su importe”, si bien “dicha reducción no será de aplicación en los supuestos en que se hubiera aplicado el principio de proporcionalidad respecto a los elementos de disconformidad no sustanciales”¹⁸⁶³.

Si la persona infractora es distinta de la obligada al procedimiento de restauración del orden, la primera “sólo tendrá derecho a las reducciones previstas en la legislación de procedimiento administrativo general”.

CAPÍTULO VIGÉSIMO SEGUNDO

Medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares

1. Situación de asimilado a fuera de ordenación (AFO).

Las edificaciones, construcciones, instalaciones o usos del suelo irregulares, materializadas sin título habilitante o contrariando su contenido, deben ser objeto del correspondiente expediente de restauración del orden urbanístico. El problema se plantea cuando la medida de restauración está sujeta a plazo, y éste ha prescrito, constituyéndose en una situación de ilegalidad y, al mismo tiempo, de imposibilidad de reacción administrativa ante la misma.

El artículo 173 de la LISTA aborda el problema determinando que estas situaciones se encuentran en lo que se denomina como “asimilado a fuera de ordenación” (AFO).

Esta cuestión fue planteada en un principio por la jurisprudencia, desarrollando el concepto cómo equivalente al fuera de ordenación (FO), y luego ha pasado a ser contemplado en la legislación urbanística estableciendo, en algunos casos, una identificación entre las dos situaciones (FO y AFO), y en otros determinando entre las dos posibilidades elementos de encuentro y también claras diferencias.

La situación jurídica de FO y de AFO es resultado de dos circunstancias perfectamente diferenciadas.

El FO implica partir de una situación de la legalidad y ajuste a previsiones urbanísticas de la edificación, instalación o construcción materializada en su momento, que deviene contraria al planeamiento urbanístico aprobado con posterioridad. El nuevo planeamiento ha modificado las condiciones de ordenación y por tanto lo materializado legalmente con anterioridad, ya no se ajusta al planeamiento vigente. Sin embargo, el AFO parte de una situación de ilegalidad (ya sea por la materialización de usos, edificaciones, etc. sin título habilitante, o contra sus condiciones), de tal forma que lo construido o edificado es contrario a la ordenación urbanística (no se puede legalizar), pero ha prescrito la posibilidad de adoptar las medidas de restauración del orden urbanístico. En la primera situación se parte de unas condiciones de legalidad que el planeamiento ha alterado sin que, normalmente, éste exija su desaparición inmediata. En el segundo caso se parte de una ilegalidad que, además, es contraria a la planificación urbana (la previa en su caso, y la nueva), pero sobre la que no es posible adoptar medidas de restauración del orden (generalmente de demolición) por haber superado los plazos legales para actuar.

Como ha señalado Ruiz Bursón¹⁸⁶⁴ en referencia a las obras, instalaciones, edificaciones, etc., ilegales sobre las que no es posible adoptar medidas de restauración del orden urbanístico, “entre las distintas normativas (de las diversas CA) se aprecian diferencias en el tratamiento que se da a estas obras ilegales. Mientras que en algunas de ellas se establece una total identificación entre su régimen y el de fuera de ordenación, en otras se prevé especiales restricciones para las edificaciones que en ningún momento contaron con la obligada licencia urbanística”.

En Andalucía, por ejemplo, el apartado 1 de la Disposición adicional primera de la LOUA describía el concepto de AFO en la CA: “quedarán en la situación de asimilado a fuera de ordenación las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme al artículo 185.1. Se entenderá que la edificación está terminada cuando no requiere de la realización de actuación material alguna para servir al uso al que se destine, salvo las obras que procedan para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad”.

Teniendo en cuenta que la declaración administrativa de esta situación no suponía, en ningún mo-

mento su legalización, tal y como señala el artículo 9.1 del DLA3/2019:

“La declaración de asimilado a fuera de ordenación de una edificación irregular no supone su legalización, ni produce efectos sobre aquellos otros procedimientos a los que hubiera dado lugar la actuación realizada en contra del ordenamiento jurídico. Para las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación no procederá la concesión de licencias de ocupación o de utilización”.

Y esto, frente a la condición de legalidad prevista para la situación de FO, no sólo desde su origen, sino desde el propio reconocimiento que puede establecer el planeamiento urbanístico al calificarla de FO parcial, y la regulación de las posibles acciones a materializar en esta situación (artículo 84.3 de la LISTA, antes el 34.2 de la LOUA)¹⁸⁶⁵.

En general, y como ha señalado Ruiz Bursón, el objetivo específico en “la regulación sobre las edificaciones y construcciones que hayan sido declaradas en situación de AFO” debe ser “que su subsistencia física sea temporalmente limitada”, de tal forma que “la circunstancia de que sólo sean susceptibles de obras de estricta reparación y conservación, y en ningún caso de ampliación o consolidación, constituyen la misma razón de ser de esta figura”. Por tanto esta situación debe ser una excepción frente a la general de legalidad, teniendo en cuenta que la figura “surgió como una respuesta a la ausencia de norma que regulara el régimen jurídico de aquellas edificaciones o construcciones ilegales que, debido al transcurso de los plazos legalmente previstos, no podían ser demolidas aunque continuaran siendo contrarias al ordenamiento urbanístico”.

La Disposición adicional primera de la LOUA señalaba que se considerara como AFO también “las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada, siempre que la indemnización por equivalencia¹⁸⁶⁶ que se hubiere fijado haya sido íntegramente satisfecha, así como aquellas edificaciones ejecutadas con licencia o título habilitante declarados nulos una vez transcurrido el plazo para el ejercicio de acciones establecido en el artículo 185.1, a contar desde la fecha de terminación de dichas edificaciones, y sin perjuicio de las resoluciones judiciales que, en su caso, se dicten en ejecución de sentencias”¹⁸⁶⁷.

Los diversos conceptos de edificación que pueden presentarse de forma irregular están descritos en el artículo 1.2 del DLA3/2019:

- a) Edificación¹⁸⁶⁸: todo tipo de obras, instalaciones y construcciones susceptibles de soportar un uso que debe contar con licencia urbanística, sin perjuicio de los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos que fueran necesarios en razón a la legislación aplicable.
- b) Agrupación de edificaciones: conjunto de edificaciones próximas entre sí que requieren infraestructuras y servicios comunes.
- c) Edificación aislada: edificación que no forma parte de una agrupación de edificaciones.
- d) Edificación irregular: edificación, aislada o agrupada, realizada con infracción de la normativa urbanística, bien por no disponer de las preceptivas licencias urbanísticas o bien por contravenir sus condiciones.
- e) Edificación terminada: edificación que no requiere de la realización de actuación material alguna para servir al uso al que se destine, salvo las obras que procedan para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad”.

El apartado 2 del artículo 173 de la LISTA determina que es el Ayuntamiento el que debe tramitar

y resolver el “procedimiento de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación previa exigencia de los informes y autorizaciones sectoriales que sean preceptivos”, si bien debe indicar expresamente la posible “sustanciación de procedimientos penales que pudieran afectar a la edificación”. La tramitación de este procedimiento se sustanciara en un plazo de seis meses, si bien, en el caso de no producirse resolución expresa se “entenderá desestimada la solicitud por silencio administrativo”. Ahora bien si el procedimiento fue iniciado de oficio se “producirá la caducidad del mismo”.

Las edificaciones y construcciones en situación de AFO “no podrán acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación”, aunque, en todo caso, el Ayuntamiento puede ordenar la realización de obras para “garantizar las condiciones de seguridad y salubridad” (artículo 173.3 de la Ley).

No procede la declaración de AFO (artículo 173.4 de la LISTA):

-En aquellas “edificaciones irregulares para las que no haya transcurrido el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado”.

-En las que no “reúnan las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destina”, salvo que se hubieran realizado previamente las obras exigidas al afecto por el Ayuntamiento.

-En las “edificaciones irregulares realizadas sobre suelos afectados por procesos naturales o actividades antrópicas que generen riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, tecnológicos o de otra procedencia, salvo que previamente se hubieran adoptado las medidas exigidas por la administración competente para evitar dichos riesgos”.

Según la LISTA, un reglamento “establecerán las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de las viviendas-cueva en sus ámbitos tradicionales”¹⁸⁶⁹.

La resolución de reconocimiento de la situación de AFO será necesaria, en todo caso, para la inscripción de la edificación en el Registro de la Propiedad, tal y como prevé el artículo 174.7 de la Ley, y esto “en los términos establecidos en la legislación estatal”. En la misma línea el artículo 4 del DLA3/2019 prevé que “la resolución municipal que, de conformidad a lo previsto en la legislación estatal básica en materia de suelo, tenga por objeto hacer constar en el Registro de la Propiedad la concreta situación urbanística de las edificaciones irregulares terminadas en las que no se hubiera producido aún la declaración administrativa de la situación de asimilado a fuera de ordenación, hará mención expresa a las limitaciones indicadas en el apartado 2 del artículo 3”, esto es la imposibilidad de acceder a los servicios básicos¹⁸⁷⁰.

1.1. Efectos de la declaración de AFO.

Ya se ha señalado que la tramitación para la declaración de AFO de una edificación corresponde al Ayuntamiento.

Según el artículo 6 del DLA3/2019 “el procedimiento para el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación se iniciará de oficio o a solicitud de persona interesada”.

Cuando se inicie a solicitud de interesado, ésta deberá ir acompañada de documentación acreditando los siguientes aspectos (artículo 6.2):

-“Identificación de la edificación afectada, indicando el número de finca registral si estuviera inscrita en el Registro de la Propiedad y su localización geográfica mediante referencia catastral o, en su defecto, mediante cartografía oficial georreferenciada”.

-“Fecha de terminación de la edificación, acreditada mediante cualquiera de los documentos de prueba admitidos en derecho”.

-“Que reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destina la edificación conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del presente Decreto-ley y acreditado mediante certificado de técnico competente”¹⁸⁷¹.

El artículo 6.3 del Decreto-Ley señala que “aportada la documentación relacionada en el apartado 2, el Ayuntamiento, justificadamente y en razón a las circunstancias que concurren, solicitará los informes que resulten procedentes a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados. En el contenido de estos informes se hará constar, entre otras circunstancias, la existencia de expedientes sancionadores o de protección de la legalidad en materia de su competencia y la situación de los mismos”, teniendo en cuenta que estos informes se refieren a los que procedan, según el lugar donde se sitúe la edificación y los intereses públicos que se pueden ver afectados, y que se trata de comprobar que la edificación irregular no se encuentra en zona de riesgo y que no existe expediente disciplinario abierto por una administración sectorial.

“A la vista de la documentación aportada y de los informes que se hubieran emitido, los servicios técnico y jurídico municipales se pronunciarán sobre la idoneidad de la documentación señalada en el apartado 2 y sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en este Decreto-ley para el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación” (artículo 6.4), teniendo en cuenta que “corresponde, también a los técnicos municipales, a partir de la documentación aportada, comprobar que ha transcurrido el plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística”.

Por tanto incumbe al técnico contratado por el propietario de la edificación, revisar y certificar las condiciones de seguridad y salubridad¹⁸⁷², y a los técnicos municipales, únicamente, comprobar que el propietario ha aportado la documentación y certificaciones que acreditan esas condiciones y, mediante visita si fuera necesario, que esa documentación responde a la edificación para la cual se solicita el reconocimiento de AFO.

El apartado 5 del artículo 6 del DLA3/2019 prevé que el Ayuntamiento pueda, con carácter previo de la resolución del AFO:

-“Ordenar a la persona propietaria de la edificación la ejecución de las obras necesarias para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad, así como de las obras que, por razones de interés general, resulten indispensables para garantizar el ornato público, incluidas las que resulten necesarias para evitar el impacto negativo de la edificación sobre el paisaje del entorno, estableciendo un plazo máximo tanto para la presentación del proyecto técnico como para la ejecución de las obras”.

-“Ordenar a la persona propietaria de la edificación o solicitar a la Administración u organismo que

corresponda, según el caso, la ejecución de las medidas exigidas por las administraciones competentes para minimizar o evitar los riesgos ciertos”.

“Las personas interesadas deberán acreditar la realización de las obras (...) mediante certificado descriptivo y gráfico suscrito por personal técnico competente”, y “los servicios técnicos municipales emitirán el correspondiente informe en relación con ejecución de las citadas obras”, ya que las “obras a las que hacen referencia los apartados anteriores deberán estar finalizadas previamente a la resolución de reconocimiento del régimen de asimilado a fuera de ordenación”.

La resolución del expediente de declaración de AFO (artículo 8 del Decreto-Ley) debe hacer referencia:

-La identificación de la edificación.

-El reconocimiento de haber transcurrido el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado.

-El reconocimiento de que la edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad exigidas para su habitabilidad o uso.

-Los servicios básicos que puedan prestarse por las compañías suministradoras y las condiciones del suministro.

-Indicación expresa de la sustanciación de procedimientos penales que pudieran afectar a la edificación.

-Referencia expresa al régimen aplicable.

En cualquier caso “si la resolución fuera denegatoria se indicarán las causas que la motivan con advertencia expresa del régimen aplicable, que será el establecido en el artículo 3.2 del presente Decreto-ley para las edificaciones en situación de asimilado a fuera de ordenación no declaradas”; todo ello, teniendo en cuenta que “el plazo máximo para resolver será de seis meses. Transcurrido este plazo sin que haya recaído resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud por silencio administrativo. Si el procedimiento fue iniciado de oficio, se producirá la caducidad del mismo”.

Pues bien la declaración del AFO “no supone su legalización, ni produce efectos sobre aquellos otros procedimientos a los que hubiera dado lugar la actuación realizada en contra del ordenamiento jurídico, y lo es sin perjuicio de la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado” y, además, “no procederá la concesión de licencia de ocupación o utilización”¹⁸⁷³ (artículo 174.1 de la LISTA).

No obstante lo anterior, en el caso de “parcelaciones urbanísticas en cualquier clase de suelo”¹⁸⁷⁴, la declaración de asimilación al régimen de fuera de ordenación comprenderá la edificación y la parcela sobre la que se ubica, cuya superficie, en el supuesto de dos o más edificaciones en una misma parcela registral o, en su defecto, catastral, coincidirá con los linderos existentes, debiendo constar reflejados estos extremos en la declaración de asimilado a fuera de ordenación”, considerando además, que esta posibilidad se extiende a “parcelaciones con título habilitante declarado nulo, sin perjuicio de las resoluciones judiciales que, en su caso, se dicten en ejecución de sentencias”.

Otorgada la declaración de AFO, y las edificaciones y parcelas “no cuenten con acceso a los servicios básicos de saneamiento, gas y abastecimiento de agua y electricidad prestados por compañías suministradoras, o cuando estos se hayan realizado sin las preceptivas autorizaciones, podrá autorizarse el acceso a ellos siempre que no se precisen más obras que las necesarias para la acometida a las redes de infraestructuras existentes. Las compañías acreditarán la viabilidad de la conexión en estos términos y exigirán la resolución por la que se reconoce la situación de asimilado a fuera de ordenación para la contratación de los servicios y garantizarán el cumplimiento de la normativa sectorial de aplicación” (apartado 3 del artículo 174 de la Ley).

El reconocimiento de AFO “no presupone el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fueran exigidos para autorizar las actividades que en ella se lleven o puedan llevar a cabo” (artículo 174.5), y los efectos de la resolución se entenderán “sin perjuicio de lo que se acordare en el correspondiente instrumento de ordenación urbanística respecto del desarrollo, ordenación y destino de las edificaciones reconocidas” (artículo 174.6).

Por último hay que tener en cuenta que en las “edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación podrán autorizarse, a través de las correspondientes licencias, los cambios de uso que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y las obras de conservación y reforma, incluidas las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado, salvo que ello resulte necesario para la ejecución de elementos auxiliares exigidos por la normativa sectorial que resulte de aplicación” (apartado 7 del artículo 174 de la Ley).

2. Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares.

El Título II del DLA3/2019, hacía referencia a la nueva figura urbanística denominada “Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares”¹⁸⁷⁵, que previa la ordenación de este tipo de agrupaciones con carácter previo a su incorporación al desarrollo urbanístico o, en todo caso, como mecanismo de protección del suelo que, finalmente no se incorpora a este desarrollo

Según el artículo 175 de la LISTA podrán tramitarse PE de adecuación ambiental y territorial “con el objeto de identificar y delimitar concretas agrupaciones de edificaciones irregulares en cualquier clase de suelo, y adoptar las medidas pertinentes para el establecimiento de las infraestructuras comunes para la prestación de los servicios básicos para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial y paisajísticamente dichas agrupaciones”. Ahora bien, “estos Planes Especiales no podrán formularse en aquellos ámbitos que cuenten con ordenación detallada aprobada definitivamente”.

Estos PE podrán delimitar áreas para el ejercicio del derecho de tanteo y retracto “con el fin de evitar la expansión de las agrupaciones de viviendas irregulares”¹⁸⁷⁶.

La vigencia de estos planes producen los siguientes efectos:

-“Las parcelas existentes no ocupadas por edificaciones serán indivisibles, salvo las necesarias para la ejecución de las previsiones y medidas” del Plan¹⁸⁷⁷.

-“En las edificaciones irregulares existentes, previo reconocimiento individual de la situación de asimilado a fuera de ordenación, cuando proceda, de acuerdo con lo establecido en el presente título, una vez acreditada la ejecución de las medidas de adecuación ambiental y territorial previstas en el Plan Especial, y de acuerdo con las determinaciones y previsiones de dicho Plan Especial, se podrán autorizar obras de conservación y de reforma, así como la ejecución de elementos auxiliares que no afecten negativamente a la adecuación ambiental y territorial de la agrupación”, si bien no “se podrá realizar obra o uso que implique ampliación de la edificación existente, ni siquiera con elementos desmontables provisionales”.

-“En las edificaciones irregulares existentes respecto a las que no hubiera transcurrido el plazo establecido para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad territorial y urbanística, se continuarán los procedimientos de disciplina iniciados”.

-“El régimen previsto para las edificaciones incluidas en el ámbito del Plan Especial se establece con independencia de la situación jurídico administrativa en la que se encuentren, y a salvo del contenido de las sentencias judiciales que recaigan”.

3. Incorporación al planeamiento de las edificaciones irregulares.

La LISTA prevé que con la “redacción de los instrumentos de ordenación, o mediante sus modificaciones o revisiones, podrán incorporar a la ordenación urbanística las edificaciones irregulares que sean compatibles con su modelo territorial y urbanístico” (artículo 176), si bien para esto “será necesario el cumplimiento de los deberes y las cargas que en él se determinen, de conformidad con la legislación aplicable, y en la forma y plazos que establezca”, aunque “podrá eximirse de cumplir parcialmente las reglas y los estándares de ordenación establecidos en la legislación urbanística, en aquellos ámbitos donde se localicen agrupaciones de edificaciones irregulares que se incorporen al instrumento de ordenación urbanística, cuando no sea posible técnicamente el cumplimiento de dichas reglas y estándares, y se justifique en el propio instrumentos de ordenación urbanística que las dotaciones resultantes son suficientes para absorber la demanda que genere su incorporación”.

Las LISTA recoge nueve Disposiciones adicionales, alguna de las cuales ya se ha hecho referencia (CPV, seguimiento de la actividad de ejecución, o creación del cuerpo de Subinspección de ordenación del territorio, por ejemplo¹⁸⁷⁸). El resto de cuestiones que se abordan son las siguientes:

-Reservas para sistemas generales y locales y legislación sectorial. El caso de “reservas para sistemas generales y locales” señaladas en la Ley y para las que hay previstas un desarrollo reglamentario, “no serán de aplicación en aquellos ámbitos en los que la legislación sectorial correspondiente en materia de puertos, aeropuertos, centros de transportes de mercancías, industrias, áreas logísticas y demás infraestructuras análogas”. Además en las “áreas industriales del suelo urbano se podrán constituir entidades de gestión y modernización para contribuir a la conservación, mantenimiento, ampliación y mejora de las infraestructuras, dotaciones y servicios en dichas áreas”.

-Actualización de la cuantía de las multas. La actualización de las multas se producirá, vía reglamentaria en función de la variación del IPC¹⁸⁷⁹.

-Desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico. La Ley entiende que la desafectación se ha producido cuando “hubieran adquirido las características del suelo urbano” según la LOUA “a la fecha de entrada en vigor de la misma y que hayan sido clasificados como urbanos por el planeamiento general vigente” esos suelos. En cualquier caso se “procederá a la desafectación de los tramos de vías pecuarias que transcurra por los ámbitos identificados por el instrumento de planeamiento urbanístico” como HRD a partir de la entrada en vigor de LOUA una vez aprobada su ordenación. La Norma señala las reglas para el procedimiento administrativo de deslinde¹⁸⁸⁰.

-Normalización y difusión de los instrumentos de ordenación. La Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo debe de facilitar la comprensión y contenido de los instrumentos de ordenación desarrollando una serie de acciones¹⁸⁸¹.

-Registro de Entidades Colaboradoras. “Los Ayuntamientos deberán crear un Registro de Entidades Colaboradoras. La Comunidad Autónoma deberá poner a su disposición la información de que disponga sobre estas entidades”.

-Licencia o declaración responsable para escrituras públicas y asientos registrales. La LISTA señala una serie de exigencias adicionales, además de las previstas en el TRLSRU, para autorizar escrituras de obra nueva en construcción¹⁸⁸² y declaración de obra nueva terminada¹⁸⁸³.

CAPÍTULO VIGÉSIMO TERCERO

Disposiciones adicionales.

Transitoriedad en la aplicación de la LISTA. Vigencias y derogaciones

CAPÍTULO VIGÉSIMO CUARTO

Transitoriedad en la aplicación de la LISTA y disposiciones derogatorias y finales.

TRANSITORIEDAD DE LA LISTA	La Ley será de aplicación íntegra, inmediata y directa desde su entrada en vigor		
	APLICACIÓN DE LA LISTA. Disposición transitoria primera	CLASIFICACIÓN DEL SUELO	Tendrán la consideración de suelo urbano los terrenos que cumplan las condiciones establecidas para esta clase de suelo por la LISTA (artículo 13) y también aquellos clasificados como suelo urbano por el instrumento de planeamiento general vigente
			El resto de los terrenos tendrán la consideración de suelo rústico
			Los ámbitos de suelo urbano no consolidado del planeamiento general vigente tendrán el régimen que se establece en la LISTA para la promoción de actuaciones de transformación urbanística delimitadas sobre suelo urbano o, en su caso, el de las actuaciones urbanísticas
	EDIFICACIÓN	DISCIPLINA	Los ámbitos de suelo urbanizable ordenado o sectorizado podrán desarrollarse conforme a las determinaciones contenidas en el planeamiento general vigente. Tendrán el régimen que se establece para la promoción de las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización, considerando que las mismas se encuentran delimitadas
			Los ámbitos de suelo urbanizable no sectorizado podrán desarrollarse conforme a los criterios y directrices establecidos en el planeamiento general vigente para proceder a su sectorización y requerirán de la aprobación de las correspondientes propuestas de delimitación de actuaciones de transformación urbanística
			Los medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación previstos en la Ley (DR, por ejemplo) podrán ser aplicables, a solicitud del interesado, a aquellos procedimientos de otorgamiento de licencia urbanística que estuvieran en tramitación
	VIGENCIA, INNOVACIÓN Y ADAPTACIÓN DE PLANES E INSTRUMENTOS. Disposición transitoria segunda	DISCIPLINA	Los procedimientos derivados del incumplimiento de los deberes de edificación, rehabilitación y conservación, incluidos los de ejecución subsidiaria o por sustitución, ya iniciados a la entrada en vigor de la LISTA, continuarán tramitándose conforme a la ordenación de dichos procedimientos contenida en la legislación vigente en el referido momento. Los plazos previstos en la LISTA serán de aplicación inmediata desde su entrada en vigor
			Los procedimientos que, al momento de entrada en vigor de la LISTA estuvieran ya iniciados, se tramitarán y resolverán con arreglo a la legislación en vigor en el momento de su iniciación
			El ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística y sancionadoras, en aplicación de lo dispuesto en la LISTA, no podrá amparar supuestos de retroactividad desfavorable para el presunto infractor
VIGENCIA, INNOVACIÓN Y ADAPTACIÓN DE PLANES E INSTRUMENTOS. Disposición transitoria segunda	Todos los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento general, así como los restantes instrumentos aprobados para su desarrollo y ejecución que estuvieran en vigor o fueran ejecutivos en el momento de entrada en vigor de esta ley, conservarán su vigencia y ejecutividad hasta su total cumplimiento o ejecución o su sustitución por algunos de los instrumentos de ordenación de la LISTA		
	Desde la entrada en vigor de la LISTA, no será posible iniciar la revisión de los PGOU, de las Normas Subsidiarias Municipales o de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, debiendo procederse a su sustitución por los instrumentos que se establecen en la LISTA		
	Las modificaciones de los instrumentos de planeamiento deberán ajustarse a los contenidos, disposiciones y procedimientos de la LISTA, no pudiendo delimitar actuaciones de transformaciones urbanísticas en suelo no urbanizable hasta que se proceda a su sustitución del instrumento de planeamiento conforme a la misma		
	Podrán delimitarse actuaciones de transformación urbanística o actuaciones urbanísticas en suelo urbano aunque no se encuentre aprobado el POU		
VIGENCIA, INNOVACIÓN Y ADAPTACIÓN DE PLANES E INSTRUMENTOS. Disposición transitoria segunda	Los instrumentos de ordenación urbanística detallada de las actuaciones de transformación urbanística delimitadas en el planeamiento general vigente establecerán la reserva de suelo para dotaciones que se determinen en los mismos. Hasta que se produzca el desarrollo reglamentario de la LISTA deberán cumplir como mínimo los estándares establecidos en la LOUA		
	Los instrumentos de ordenación urbanística se adaptarán a los planes de ordenación del territorio vigentes en el plazo que éstos hubieran establecido y, en todo caso, en el plazo máximo de cuatro años desde la entrada en vigor de esta ley. El transcurso de este plazo sin que la referida adaptación se haya producido determinará la prevalencia de las determinaciones territoriales sobre el planeamiento urbanístico afectado		

TRANSITORIEDAD DE LA LISTA	PLANES E INSTRUMENTOS EN TRAMITACIÓN. Disposición transitoria tercera	Los procedimientos relativos a los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de la LISTA podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma. Se considerarán iniciados los procedimientos con el primer acuerdo preceptivo del órgano competente para la tramitación, conforme a lo previsto en la legislación urbanística, y, en el caso de los instrumentos de planeamiento sometidos a EAE, con la solicitud de inicio de este procedimiento	
		Los procedimientos anteriores podrán tramitarse conforme a las determinaciones de la LISTA siempre que se puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental, por no ver afectado su contenido	
	ORDENACIÓN EN LOS MUNICIPIOS SIN PLANEAMIENTO GENERAL. Disposición transitoria cuarta	El suelo del término municipal se entenderá clasificado en urbano y rústico, conforme a los criterios establecidos en la LISTA	
	Régimen de las edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio. Disposición transitoria quinta	Las personas propietarias de las citadas edificaciones podrán recabar del Ayuntamiento certificación administrativa en la que se hará constar el régimen de asimilado a licencia	
		Este régimen no resultará de aplicación en las zonas de dominio público maritimoterrestre y sus servidumbres, en las que las edificaciones se sujetarán al régimen que se derive de lo dispuesto en la legislación de costas	
	Plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística en la zona de influencia del litoral. Disposición transitoria sexta	El plazo para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística en la zona de influencia del litoral establecido en el artículo 153 de la LISTA será de aplicación hasta que se produzca una regulación específica en la legislación básica en materia de costas	
NORMATIVA APLICABLE CON CARÁCTER SUPLETORIO. Disposiciones transitorias séptima y octava	Mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario seguirán aplicándose en la CA de Andalucía, de forma supletoria y en lo que sea compatible con la LISTA y otras disposiciones vigentes, las siguientes:	RPU RGU RDUA y por remisión de éste, el RDU Normas Subsidiarias Provinciales y los Planes Especiales de Protección del Medio Físico mientras no se produzca su desplazamiento por los instrumentos de ordenación territorial o urbanística DLA3/2019 Decreto 164/2018, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones (Disposición transitoria octava)	

DEROGACIÓN. Disposición derogatoria única	Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la LISTA	
	Se derogan expresamente:	LOTA
		LOUA
		Disposición adicional segunda de la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas
		Decreto Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía
		Decreto 150/2003, de 10 de junio, por el que se determinan los municipios con relevancia territorial, a efectos de lo previsto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía
	Norma 45.4.a del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el POTA	
	Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas	
	Orden de 13 de marzo de 2007, por la que se crea el Observatorio Territorial de Andalucía y se regula su organización y funcionamiento, y la Orden de 23 de febrero de 2009, que modifica la anterior	
DISPOSICIÓN FINAL primera	“El Consejo de Gobierno, en el plazo de seis meses desde la aprobación de esta ley, dictará por Decreto, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, el Reglamento general o Reglamentos parciales para su desarrollo y ejecución comprendiendo, como mínimo, la regulación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de la actividad de ejecución, de la actividad de edificación y de la disciplina territorial y urbanística, pudiendo modificar o derogar el vigente Reglamento de Disciplina de Andalucía. En el contenido de los referidos reglamentos, y de cualesquiera otros que pudieran dictarse al amparo de esta ley, se reservarán ámbitos normativos para su desarrollo, a través de Ordenanzas Municipales, en aquellas materias que, de conformidad con lo señalado en la legislación básica estatal y autonómica sobre régimen local, correspondan a los municipios”	



CUADROS Y GRÁFICAS

Regulación de la Ordenación
Territorial y el Urbanismo

Cuadro/Gráfico 1: Esquema de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales	Objeto de la Ley	
	Definiciones	
	Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible	
	Ordenación del territorio y ordenación urbanística. Art. 4 (apartado 4 declarado inconstitucional por la STC 143/2017)	
TÍTULO I. Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos	CAPÍTULO I. Estatuto básico del ciudadano	Derechos del ciudadano
		Deberes del ciudadano
	CAPÍTULO II. Estatuto básico de la iniciativa y la participación en la actividad urbanística	Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias
		Iniciativa pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias
		Participación pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias. Art. 9 (apartados 1, 3 -párrafo primero- y 4.e último inciso, declarados inconstitucionales por la STC 143/2017)
		Asociaciones administrativas
	CAPÍTULO III. Estatuto jurídico de la propiedad del suelo	Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo. Art. 11 (apartado 4 interpretado según contenido de la STC 143/2017)
		Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades
		Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades
		Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: facultades
		Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas
		Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural o vacante de edificación: deberes y cargas
	CAPÍTULO IV. Estatuto básico de la promoción de las actuaciones urbanísticas	Deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias
		Los derechos de realojamiento y de retorno

TÍTULO II. Bases del régimen del suelo, reglas procedimentales comunes y normas civiles	CAPÍTULO I. Bases del régimen del suelo	Criterios básicos de utilización del suelo
		Situaciones básicas del suelo
		Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano. Art. 22 (puntos a al e del apartado 5 declarados inconstitucionales por la STC 143/2017)
	CAPÍTULO II. Reglas procedimentales comunes y normas civiles	Operaciones de distribución de beneficios y cargas
		Reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano. Art. 24 (inciso segundo del apartado 1, y apartados 2 y 3, así como la referencia a "o sujetos a cualquier otro régimen de protección", declarados inconstitucionales por la STC 143/2017)
		Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística
		Formación de fincas y parcelas, relación entre ellas y complejos inmobiliarios
		Transmisión de fincas y deberes urbanísticos
		Declaración de obra nueva
		El Informe de Evaluación de los Edificios. Art. 29 (apartados 2 al 6 declarados inconstitucionales por la STC 143/2017)
TÍTULO III. El Informe de Evaluación de los Edificios	Capacitación para suscribir el Informe de Evaluación de los Edificios. Art. 30 (artículo declarado inconstitucional por la STC 143/2017)	
TÍTULO IV. Cooperación y Colaboración Interadministrativas	Cooperación interadministrativa	
	Organización de la cooperación	
	Convenios para la financiación de las actuaciones	
TÍTULO V. Valoraciones	Ámbito del régimen de valoraciones	
	Criterios generales para la valoración de inmuebles	
	Valoración en el suelo rural	
	Valoración en el suelo urbanizado	
	Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización. Art. 38 (apartado 2.a declarado inconstitucional por la STC de 22 de octubre del 2015 que declara como inconstitucional el artículo 25.2.a de la LSo8)	
	Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación	
	Valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas	
	Régimen de la valoración	

CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE ▶

Cuadro/Gráfico 1: Esquema de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

TÍTULO VI. Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial		Régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística. Art. 42 (inciso del apartado 3, que señala “y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante” declarado inconstitucional por la STC 143/2017)	
		Justiprecio. Art. 43 (último inciso de apartado 2 declarado inconstitucional por la STC 143/2017)	
		Ocupación e inscripción en el Registro de la Propiedad	
		Adquisición libre de cargas	
		Modalidades de gestión de la expropiación	
		Supuestos de reversión y de retasación	
		Supuestos indemnizatorios	
	TÍTULO VII. Función social de la propiedad y gestión del suelo	CAPÍTULO I. Venta y sustitución forzosas	Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas Régimen de la venta o sustitución forzosas
		CAPÍTULO II. Patrimonios públicos de suelo	Noción y finalidad Destino
		CAPÍTULO III. Derecho de superficie	Contenido, constitución y régimen Transmisión, gravamen y extinción
TÍTULO VIII. Régimen jurídico		CAPÍTULO I. Actuaciones ilegales y con el Ministerio Fiscal	Actos nulos de pleno derecho Infracciones constitutivas de delito
		CAPÍTULO II. Peticiones, actos y acuerdos	Peticiones
			Administración demandada en subrogación
	Ejecución forzosa y vía de apremio		
Revisión de oficio			
CAPÍTULO III. Acciones y recursos	Carácter de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística		
	Acción pública		
	Acción ante Tribunales ordinarios		
	Recurso contencioso-administrativo		
CAPÍTULO IV. Registro de la Propiedad	Actos inscribibles		
	Certificación administrativa		
	Clases de asientos		
	Expedientes de distribución de beneficios y cargas		

DISPOSICIONES ADICIONALES	Sistema de información urbana y demás información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible
	Bienes afectados a la Defensa Nacional, al Ministerio de Defensa o al uso de las fuerzas armadas
	Potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla
	Gestión de suelos del patrimonio del Estado
	Modificación del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954
	Suelos forestales incendiados
	Reglas para la capitalización de rentas en suelo rural
	Participación del Estado en la ordenación territorial y urbanística
	Modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
	Actos promovidos por la Administración General del Estado
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	Catastro inmobiliario
	Infracciones en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios
	Sanciones en materia de certificación energética de edificios y graduación
DISPOSICIONES FINALES	Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida y regla temporal excepcional
	Calendario para la realización del Informe de Evaluación de los Edificios (declarada inconstitucional por la STC 143/2017)
	Valoraciones
	Criterios mínimos de sostenibilidad
	Cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios (declarada inconstitucional por la STC 143/2017)
Título competencial y ámbito de aplicación	
Desarrollo	

Cuadro/Gráfico 2. “Situaciones básicas” y actuaciones de “transformación” y “edificatorias” según el TRLSRU

SITUACIÓN BÁSICA	ACTUACIÓN		“EDIFICATORIA”
	“TRANSFORMACIÓN”		
RURAL	NO SE PREVÉ ACTUACIÓN DE TRANSFORMACIÓN URBANA		NUEVA EDIFICACIÓN/SUSTITUCIÓN EDIFICACIÓN EXISTENTE/REHABILITACIÓN EDIFICACIÓN/MANTENIMIENTO E INTERVENCIÓN EN EDIFICIOS EXISTENTES
	URBANIZACIÓN	NUEVA URBANIZACIÓN	NUEVA EDIFICACIÓN (1)
URBANIZADO	REFORMA O RENOVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN		NUEVA EDIFICACIÓN (1)/SUSTITUCIÓN EDIFICACIÓN EXISTENTE/REHABILITACIÓN EDIFICACIÓN/MANTENIMIENTO E INTERVENCIÓN EN EDIFICIOS EXISTENTES
	DOTACIÓN	NO SE ACTÚA SOBRE LA URBANIZACIÓN (2)	
	URBANIZADO Y/O CONSOLIDADO-EDIFICADO NO SOMETIDO A TRANSFORMACIÓN		

(1) Con urbanización ejecutada (para considerar la parcela apta para la edificación o solar), o edificación simultánea a la urbanización

(2) En todo caso obras complementarias de urbanización a la edificación hasta que la parcela se considere apta para la edificación (solar)

Cuadro/Gráfico 3: Derechos y obligaciones de los propietarios de suelo e inmuebles en general según el TRLSRU

SITUACIÓN	ACTUACIÓN DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA	ACTUACIÓN EDIFICATORIA	FACULTADES O DERECHOS	DEBERES
EN GENERAL, CON INDEPENDENCIA DE SU SITUACIÓN O LA POSIBILIDAD DE ACTUACIÓN			Uso, disfrute y explotación del suelo, edificaciones, instalaciones, etc., conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística	Terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones
				Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística
				Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos
				Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación.

Cuadro/Gráfico 3: Derechos y obligaciones de los propietarios de suelo e inmuebles en general según el TRLSRU

SITUACIÓN	ACTUACIÓN DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA	ACTUACIÓN EDIFICATORIA	FACULTADES O DERECHOS	DEBERES		
RURAL	NO SE PREVÉ ACTUACIÓN DE TRANSFORMACIÓN URBANA	NUEVA EDIFICACIÓN/SUSTITUCIÓN EDIFICACIÓN EXISTENTE/REHABILITACIÓN EDIFICACIÓN	Disponer de los terrenos, construcciones, edificaciones, etc., de conformidad con su naturaleza	Deber de conservación supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños Prohibición de parcelaciones urbanísticas		
			Con carácter excepcional actos y usos específicos que sean de interés público o social	Satisfacer las prestaciones patrimoniales para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria, así como el de costear o ejecutar las infraestructuras de conexión		
RURAL	NUEVA URBANIZACIÓN	NUEVA EDIFICACIÓN (1)	Derecho de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad como si no existiera actuación de transformación, siempre que sea compatible con la previsión del instrumento de ordenación territorial y urbanística en relación con su paso a la situación de suelo urbanizado	DEBERES GENERALES DEL SUELO RÚSTICO		
			La realización de usos y obras de carácter provisional	Usos provisionales. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística. Las condiciones se inscribirán en el Registro de la Propiedad		
			El derecho de consulta a las Administraciones competentes, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística,	Obligación de participar en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas	ACTUACIÓN DE NUEVA URBANIZACIÓN	Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención
			El derecho de elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución			Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya. El porcentaje no podrá ser inferior al 5% por ciento ni superior al 15% (salvo justificación excepcional)
			El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización			Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación
						Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras
						Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales

SITUACIÓN	ACTUACIÓN DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA	ACTUACIÓN EDIFICATORIA	FACULTADES O DERECHOS	DEBERES	
URBANIZADO	REFORMA O RENOVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN	NUEVA EDIFICACIÓN (1), SUSTITUCIÓN EDIFICACIÓN EXISTENTE/REHABILITACIÓN EDIFICACIÓN	Participar en la ejecución de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, o de dotación en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas	Deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas	RENOVACIÓN O REFORMA DE URBANIZACIÓN: IGUALES OBLIGACIONES ACTUACIONES DE NUEVA URBANIZACIÓN EN SUELO RURAL
	DOTACIÓN				ACTUACIONES DE DOTACIÓN
	NO SE ACTÚA SOBRE LA URBANIZACIÓN O DOTACIÓN (O SE HA CONCLUIDO EL PROCESO DE URBANIZACIÓN O DOTACIÓN) (2)		Completar la urbanización de los terrenos para que cumplan los requisitos y condiciones establecidos para su edificación	Deber de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación	
			Edificar sobre unidad apta para ello en los plazos previstos	Deber de edificar en los plazos previstos	
			Obtener, en su caso, la conformidad o autorización administrativas correspondientes para realizar cualesquiera de las actuaciones sobre el medio urbano	En las ACTUACIONES EDIFICATORIAS, el deber alcanza a la obligación de garantizar el realojamiento de los ocupantes legales, así como a indemnizar a titulares de construcciones y edificaciones que deban ser demolidas, y la de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación	
				Cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación	Satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación Adaptar y actualizar sus instalaciones a las normas legales
(1) Con urbanización ejecutada (para considerar la parcela acta para la edificación o solar), o edificación simultánea a la urbanización					
(2) En todo caso obras complementarias de urbanización a la edificación hasta que la parcela se considere apta para la edificación (solar)					

Cuadro/Gráfico 4: Autorizaciones en las que opera el silencio negativo según la legislación estatal después de la STC 143/2017

APARTADO a) DEL ARTÍCULO 11.4	MOVIMIENTOS DE TIERRAS que sean independientes de proyectos urbanización, edificación o construcción en suelo rústico		CONSTITUCIONAL SEGÚN LA STC 143/2017	OPERA SILENCIO NEGATIVO
	PARCELACIONES, SEGREGACIONES Y DIVISIONES FUERA DE LA REPARCELACIÓN		INCONSTITUCIONAL SEGÚN LA STC 143/2017	NO OPERA SILENCIO NEGATIVO según el TRLSRU
APARTADO b) DEL ARTÍCULO 11.4	EDIFICACIÓN DE NUEVA PLANTA		CONSTITUCIONAL SEGÚN LA STC 143/2017	OPERA SILENCIO NEGATIVO
	CONSTRUCCIÓN DE NUEVA PLANTA	SUELO RURAL (NO PREVISTA SU TRANSFORMACIÓN)	CONSTITUCIONAL SEGÚN LA STC 143/2017	OPERA SILENCIO NEGATIVO
		RESTO SUELO	INCONSTITUCIONAL SEGÚN LA STC 143/2017	NO OPERA SILENCIO NEGATIVO según el TRLSRU
	INSTALACIÓN DE NUEVA PLANTA	SUELO RURAL (NO PREVISTA SU TRANSFORMACIÓN)	CONSTITUCIONAL SEGÚN LA STC 143/2017	OPERA SILENCIO NEGATIVO
		RESTO SUELO	INCONSTITUCIONAL SEGÚN LA STC 143/2017	NO OPERA SILENCIO NEGATIVO según el TRLSRU
	APARTADO c) DEL ARTÍCULO 11.4	CASAS PREFABRICADAS PROVISIONALES O PERMANENTES	SUELO RURAL (NO PREVISTA SU TRANSFORMACIÓN)	CONSTITUCIONAL SEGÚN LA STC 143/2017
RESTO SUELO			INCONSTITUCIONAL SEGÚN LA STC 143/2017	NO OPERA SILENCIO NEGATIVO según el TRLSRU
INSTALACIONES SIMILARES PROVISIONALES O PERMANENTES		SUELO RURAL (NO PREVISTA SU TRANSFORMACIÓN)	CONSTITUCIONAL SEGÚN LA STC 143/2017	OPERA SILENCIO NEGATIVO
		RESTO SUELO	INCONSTITUCIONAL SEGÚN LA STC 143/2017	NO OPERA SILENCIO NEGATIVO según el TRLSRU

Cuadro/Gráfico 5. Deberes vinculados a las actuaciones urbanísticas de transformación y edificatorias

ACTUACIÓN DE URBANIZACIÓN	Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención
	Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya. El porcentaje no podrá ser inferior al 5% por ciento ni superior al 15% (salvo justificación excepcional).
	Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación
	Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras
	Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales
	Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse
RENOVACIÓN O REFORMA DE URBANIZACIÓN: IGUALES OBLIGACIONES ACTUACIONES DE NUEVA URBANIZACIÓN	
ACTUACIONES DE DOTACIÓN	Entregar a la Administración el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad que se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad que resulte de la modificación del instrumento de ordenación
	El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones podrá sustituirse por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo ámbito o por otras formas de cumplimiento del deber que se prevean
En las ACTUACIONES EDIFICATORIAS, el deber alcanza a la obligación de garantizar el realojamiento de los ocupantes legales, así como a indemnizar a titulares de construcciones y edificaciones que deban ser demolidas, y la de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación	

Cuadro/Gráfico 6. Aproximación a las necesidades de informes preceptivos sectoriales en las consultas y tramitación de los instrumentos urbanísticos (informes preceptivos, armonización-compatibilización y regulación de protección por legislación sectorial)

			INFORME PRECEPTIVO APROBACIÓN PLANEAMIENTO	ARMONIZACIÓN COMPATIBILIZACIÓN LEGISLACIÓN SECTORIAL	PROTECCIÓN LEGISLACIÓN SECTORIAL
GENERAL ESTATAL			Da2ª.4 LE13/2003	Da2ª.3 LE13/2003	
PROTECCIÓN E INFRAESTRUCTURAS	COSTAS	ESTATAL	22.3.b TRLSRU; Art. 117.1 LE22/1988		Arts. 2, 3, 4, 5, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30 LE22/1988
		PROTECCIÓN LITORAL AUTONÓMICA		Da1ª DA141/2015. * Declarado nulo por Sentencia de 7 de septiembre de 2017 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA	Da1ª DA141/2015. * Declarado nulo por Sentencia de 7 de septiembre de 2017 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA
	AGUAS	ESTATAL	22.3.a TRLSRU; Art. 25.4 LE1/2001	Arts. 40.4, 128.1 LE1/2001	Arts. 6, 11, 43, 96, 99bis.5 LE1/2001
		AUTONÓMICA	Art. 42 LA9/2010	Arts. 19.1, 22, 23.1y2, 28.1, 29.2 LA9/2010	
	MEDIOAMBIENTAL	ESTATAL	Arts. 18.1.e, 19, 29.1.f LE21/2013		
		AUTONÓMICA	Arts. 36, 39, 40, Dt4ª LA7/2007, Art. 26 DA239/2011	Arts. 71.6, 103.2 LA7/2007, Art. 26 DA239/2011	Arts. 72, 77 LA7/2007
	PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO	ESTATAL		Art. 20.1y2 LE16/1985	Art. 21 LE16/1985
		AUTONÓMICA	Arts. 29.2.3.4.5y6, 30.3y4 LA14/2007; Arts. 41, 43 DA19/1995	Arts. 7, 13.3, 19.2, 29.1, 30.1y2, 31, 68 LA14/2007; Arts. 37, 38, 39, 40, 42 DA19/1995	
	ARQUEOLOGICA	ESTATAL			
		AUTONÓMICA	Art. 76 DA19/1995	Art. 48 LA14/2007	
	VÍAS PECUARIAS	ESTATAL AUTONÓMICA	Art. 41 DA155/1998	Art. 12 LE3/1995; Arts. 9, 31, 32, 39, 40, 42 DA155/1998	
	FORESTAL Y MONTES	ESTATAL		Art. 39 LE43/2003	
		AUTONÓMICA	Art. 8.2 LA2/1992	Art. 1 LA2/1992; Arts. 12, 14, 25.2 DA208/1997	Art. 25.1 DA208/1997
	ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS	ESTATAL		Art. 19.2, 31.5 LE42/2007	Art. 18.e LE42/2007
		AUTONÓMICA	Art. 15 LA2/1989	Arts. 2, 4, 15bis LA2/1989	Arts. 2, 4 LA2/1989
	PREVENCIÓN INCENDIOS	AUTONÓMICA		Arts. 37.2, 39.2 LA5/1999	
	CONTAMINACIÓN ACÚSTICA	ESTATAL		Arts. 6, 17 LE37/2003	
		AUTONÓMICA		Art. 71.6 LA7/2007; Arts. 6.3.4y5, 8, 25, 43 DA6/2012	Arts. 72, 77 LA7/2007

			INFORME PRECEPTIVO APROBACIÓN PLANEAMIENTO	ARMONIZACIÓN COMPATIBILIZACIÓN LEGISLACIÓN SECTORIAL	PROTECCIÓN LEGISLACIÓN SECTORIAL
PROTECCIÓN E INFRAESTRUCTURAS	CARRETERAS	ESTATAL	22.3.c TRLSRU; Art. 16.6 LE37/2015	Art. 16.1.2.3.4.5y6 LE37/2015	
		AUTONÓMICA	Arts. 35, 56.6, 66 LA8/2001	Arts. 20.2.a, 21.1y3, 34, 64.1y3, 65 LA8/2001	
	PUERTOS	ESTATAL	22.3.c TRLSRU	Art. 56.2.3 LE2/2011	Art. 56.1 LE2/2011
		AUTONÓMICA	Art. 14 LA21/2007	Arts. 7, 8.2, 11, 12 LA21/2007	
	AEROPUERTOS Y SERVIDUMBRES AERONÁUTICAS	ESTATAL	22.3.c TRLSRU	DaÚnica LE48/1960; Art. 9.2 LE21/2003; Art. 29 DE584/1972	
		ESTATAL	22.3.c TRLSRU; Art. 7.2 LE38/2015	Art. 7.1 LE38/2015	
	FERROVIARIO	ESTATAL	22.3.c TRLSRU; Art. 7.2 LE38/2015	Art. 7.1 LE38/2015	
		AUTONÓMICA	Art. 11.2 LA9/2006	Arts. 11.3, 12.4.5y6, 13, 16.2, 17.1.3y4, 18.1.3y4 LA9/2006	Arts. 11.1, 12.3 LA9/2006
	TELECOMUNICACIONES	ESTATAL	22.3.c TRLSRU; 35.2 LE9/2014		
	SECTOR ELÉCTRICO	ESTATAL	22.3.c TRLSRU; Art. 154 DE1955/2000	Art. 3.4, 5.1 LE24/2013	
	SEGURIDAD NUCLEAR	ESTATAL	22.3.c TRLSRU		
	AHORRO ENERGÉTICO Y ENERGÍA RENOVABLE	ESTATAL	22.3.c TRLSRU		
		AUTONÓMICA		Arts. 11.3, 12.1.4.5y6, 20.2, Da1ª, Da2ª LA2/2007	
	TRANSPORTE MERCANCÍAS	ESTATAL	22.3.c TRLSRU		
	RESIDUOS SÓLIDOS	ESTATAL	22.3.c TRLSRU		
		AUTONÓMICA		Arts. 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20 LA5/2001	
	SUMINISTRO Y ABASTECIMIENTO DE AGUA	ESTATAL	22.3.c TRLSRU		
		AUTONÓMICA		Art. 103.2 LA7/2007; Arts. Da3ª, 6o DA73/2012	
	HIDROCARBUROS	ESTATAL	22.3.c TRLSRU	Art. 5 LE34/1998	
		AUTONÓMICA			
ORDENACIÓN-VIVIENDA	ORDENACIÓN TERRITORIO Y URBANISMO	AUTONÓMICA		Arts. 2, 3, 4 DA2/2004, Arts. 22, 23, 24 LA1/1994	
	REHABILITACIÓN	AUTONÓMICA		Arts. 90.3.4y5, 96.2 DA141/2016	
	VIVIENDA	AUTONÓMICA	Art. 10.4 LA1/2010	Art. 10.1.2y3 LA1/2010. Art. 7.2.a.5º DA141/2016. Arts. 2, 3 DA149/2006	
OTROS CONDICIONANTES	EDUCACIÓN	ESTATAL		DE1000/1991	
		AUTONÓMICA		Art. 17o LA17/2007; Anexol OA2003	
	IGUALDAD GÉNERO	AUTONÓMICA		Art. 50 LA12/2007	
	IMPACTO EN LA SALUD Y POLICÍA SANITARIA MORTUORIA	AUTONÓMICA	Arts. 56.1.by2, 57, 58, 59, Da2ª LA16/2011; Art. 40.2 DA95/2001	Art. 55 LA16/2011, Arts. 32, 40.1 DA95/2001	Art. 39 DA95/2001
	PROTECCIÓN PERSONAS DISCAPACITADAS	AUTONÓMICA		Art. 46 LA4/2017	Art. 46 LA4/2017
	COMERCIO INTERIOR	AUTONÓMICA	Arts. 13.2.a, 29.5, 34, 35, 36 LA1/2012; Da4ª.2y4 LA3/2010	Arts. 21.1y4, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33 LA1/2012; Da4ª.3, Dt1ª, Dt2ª LA3/2010	
	INDUSTRIA	AUTONÓMICA			
	TURISMO	AUTONÓMICA		Arts. 11.2, 12.1, 17, 18.3, Dt1ª LA13/2011	

CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE ›

Cuadro/Gráfico 6. Aproximación a las necesidades de informes preceptivos sectoriales en las consultas y tramitación de los instrumentos urbanísticos (informes preceptivos, armonización-compatibilización y regulación de protección por legislación sectorial)

		INFORME PRECEPTIVO APROBACIÓN PLANEAMIENTO	ARMONIZACIÓN COMPATIBILIZACIÓN LEGISLACIÓN SECTORIAL	PROTECCIÓN LEGISLACIÓN SECTORIAL
OTROS CONDICIONANTES	ESPECTÁCULOS PÚBLICOS	AUTONÓMICA		
	DEPORTE	AUTONÓMICA	Arts. 70, 71, 72 LA5/2016	
	EXPLOSIVOS	ESTATAL	Art. 44.2 DE230/1998	
	DEFENSA NACIONAL		Da2ª TRLSRU, Art. 35 DE689/1978	
	SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA		Art. 22.4y5 TRLSRU	
	SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL		Art. 22.1y2 TRLSRU	
	PATRIMONIO DE LA ADMINISTRACIÓN		Art. 189 LE33/2003	Arts. 190, 190bis, 191 LE33/2003

NORMATIVA ESTATAL	
LE48/1960	Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Área
LE16/1985	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
LE3/1995	Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuaria Estatal
LE22/1998	Ley 22/1988, 28 julio, de Costas
LE34/1998	Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos
LE1/2001	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas
LE21/2003	Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Área
LE13/2003	Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obras públicas
LE33/2003	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
LE37/2003	Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido
LE43/2003	Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes
LE42/2007	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
LE2/2011	Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
LE21/2013	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental
LE24/2013	Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico
LE9/2014	Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones
LE37/2015	Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras.
LE38/2015	Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario
TRLSRU	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
DE689/1978	Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas.
DE584/1972	Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional
DE1000/1991	Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los Centros que impartan enseñanzas de régimen general no universitarias
DE230/1998	Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de explosivos
DE1836/1999	Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas
DE1955/2000	Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica
NORMATIVA AUTONÓMICA	
LA2/1989	Ley 2/1989, de 18 de junio, por la que se aprueba el Inventario de los Espacios Naturales Protegidos y establece Medidas Adicionales para su Protección en Andalucía

LA2/1992	Ley 2/1992, de 15 de junio, que regula la protección de Montes o Terrenos Forestales de Andalucía
LA1/1994	Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía
LA5/1999	Ley 5/1999, de 29 de junio, que regula la Prevención y Lucha contra Incendios Forestales
LA13/1999	Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas en Andalucía
LA5/2001	Ley 5/2001, de 4 de junio, de Áreas de Transporte de Marcancías de Andalucía
LA8/2001	Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía
LA9/2006	Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía
LA2/2007	Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de Energías Renovables y Ahorro Energético de Andalucía
LA7/2007	Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental
LA12/2007	Ley 12/2007, de 20 de noviembre, de promoción de la Igualdad de Género en Andalucía
LA14/2007	Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía
LA17/2007	Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía
LA21/2007	Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico de los Puertos de Andalucía
LA22/2007	Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía
LA1/2010	Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía
LA3/2010	Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior
LA9/2010	Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía
LA13/2011	Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía
LA16/2011	Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía
LA1/2012	Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía
LA5/2016	Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía
LA4/2017	Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía
DA120/1991	Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua en Andalucía
DA19/1995	Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía
DA297/1995	Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental de Andalucía
DA208/1997	Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía
DA155/1998	Decreto155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de Andalucía
DA95/2001	Decreto 9/2001, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria
DA168/2003	Decreto 168/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas en Andalucía
DA2/2004	Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y se crea el Registro Autonómico
DA218/2005	Decreto 218/2005, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Información al Consumidor en Compraventa y Arrendamiento de Vivienda de Andalucía
DA59/2005	Decreto 59/2005, de 1 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de los establecimientos industriales, así como el control, responsabilidad y régimen sancionador de los mismos en Andalucía
DA149/2006	Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y desarrolla determinadas Disposiciones de la Ley 13/2005
DA169/2011	Decreto 169/2011, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de las Energías Renovables, el Ahorro y la Eficiencia Energética en Andalucía
DA239/2011	Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía
DA6/2012	Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía
DA73/2012	Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía
DA143/2014	Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía
DA141/2015	Decreto 141/2015, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía
DA141/2016	Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020
OA2003	Orden de 24 de enero del 2003 de la Consejería de Educación y Ciencia de Andalucía por la que se aprueban las “Normas de diseño y constructivas para los edificios de uso docente”

Cuadro/Gráfico 7. Evolución del sistema de valoración urbanística

CLASIFICACIÓN DEL SUELO			
	RÚSTICO	RESERVA URBANA	URBANO
	NO URBANIZABLE	URBANIZABLE	URBANO
LS56	VALOR INICIAL (también viales, parques y jardines)		
	VALOR EXPECTANTE		
		VALOR URBANÍSTICO (2)	
			VALOR COMERCIAL
LS76	VALOR INICIAL (rendimiento valor medio en venta a los efectos de explotación agrícola)	VALOR URBANÍSTICO (2) (en todo caso del determinado a los efectos de contribución territorial urbana)	
LS92	VALOR INICIAL	VALOR URBANÍSTICO (2)	
		Determinado en función de la adquisición gradual de facultades. Sólo se valora con valor urbanístico cuando se ha adquirido el "derecho al aprovechamiento urbanístico"	
LS98	VALOR INICIAL (por el método de comparación de fincas análogas, y si no hay comparables por capitalización de rentas)	VALOR URBANÍSTICO (1) (VBR polígono)	VALOR URBANÍSTICO (2) (VBR más específico)
(1) Método residual dinámico			
(2) Método residual estático			
VBR. Valor Básico de Repercusión			

Cuadro/Gráfico 8. Esquema del régimen valoraciones, según el TRLSRU y el RVLS

SUELO E INMUEBLES EN FUNCIÓN DE LAS SITUACIONES BÁSICAS DEL SUELO				
	SUELO		EDIFICACIONES, CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES COMPATIBLES	SEMBRADOS Y PLANTACIONES PREEXISTENTES
SUELO EN SITUACIÓN RURAL. Art. 36 TRLSRU	CAPITALIZACIÓN	RENTA REAL. Art. 8.1 RVLS. Cálculo, Art. 9 RVLS	Que no se hayan tenido en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes entendiéndose por tales aquellas que no hayan participado en modo alguno en la obtención de las rentas consideradas en la valoración ni sean susceptibles de generar rentas de explotación. Art. 18 RVLS	Se estará a lo dispuesto en el artículo 26 del Reglamento para la aplicación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre seguros agrarios combinados, aprobado por Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre, y la Orden PRE/632/2003, de 14 de marzo, por la que se aprueba la Norma general de peritación de los daños ocasionados sobre producciones agrícolas. Art. 7.4 RVLS
		RENTA POTENCIAL. Art. 8.2 RVLS. Cálculo. Art. 9 RVLS		
		SIN POSIBILIDAD RENTA REAL O POTENCIAL. Art. 16 RVLS		
	CÁLCULO DE LA RENTA. Art. 9 RVLS			
	CAPITALIZACIÓN	GENERAL. Arts. 11 y 12 RVLS		
	TIPO DE EXPLOTACIÓN. Art. 10 RVLS. TIPO DE CAPITALIZACIÓN	AGROPECUARIA Y FORESTAL. Art. 13 RVLS		
		EXTRACTIVA. Art. 14 RVLS		
		COMERCIAL, INDUSTRIAL, SERVICIOS, ETC.. Art. 15 RVLS		
		IMPOSIBLE EXPLOTACIÓN. Art. 16 RVLS		
	CORRECCIÓN FACTOR DE LOCALIZACIÓN. Art. 17 RVLS			
SUELO EN SITUACIÓN DE URBANIZADO. Art. 37 TRLSRU	USO Y EDIFICABILIDAD DE REFERENCIA. Arts. 20 y 21 RVLS			
	SIN EDIFICACIÓN O CON EDIFICACIÓN EN RUINA. Art. 22 RVLS			
	URBANIZADO Y EDIFICADO O EN CURSO DE EDIFICACIÓN. Art. 23 RVLS. El mayor de los valores	Determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada, de acuerdo con el artículo 24 RVLS.		
		Determinado por el método residual, regulado en el artículo 22 RVLS, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada		

Cuadro/Grafico 8. Esquema del régimen valoraciones, según el TRLSRU y el RVLS

SUELO E INMUEBLES EN FUNCIÓN DE LAS SITUACIONES BÁSICAS DEL SUELO			
SUELO	EDIFICACIONES, CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES COMPATIBLES	SEMBRADOS Y PLANTACIONES PREEXISTENTES	
SUELO EN SITUACIÓN DE URBANIZADO. Art. 37 TRLSRU	SOMETIDO A OPERACIONES DE REFORMA O RENOVACIÓN URBANA. Art. 25 RVLS	Se determinará de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 del RVLS si el suelo no se encuentra edificado o si la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física, y de acuerdo con el artículo 23 RVLS si el suelo se encuentra edificado o en curso de edificación. En este sentido, el método residual a que se refieren los artículos citados, considerará exclusivamente los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen	
		Los incrementos de valor del suelo urbanizado que, en su caso, sean consecuencia de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, resultantes de la ordenación urbana, no formarán parte del contenido económico del derecho de propiedad, por no haber sido patrimonializados y estar condicionada su materialización al ejercicio de la acción urbanizadora.	
		En el supuesto de que las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización resultantes de la ordenación urbana generen decrecimientos de valor en relación a la situación de origen, esos decrecimientos tan sólo serán objeto de indemnización si la alteración de la ordenación urbanística que los origina se produce en los términos recogidos en la letra a) del artículo 48 TRLS	
SOMETIDO A OPERACIÓN DE DOTACIÓN. Art. 26 RVLS	El valor de las parcelas de suelo urbanizado sometido a actuaciones de dotación se determinará mediante la aplicación de los valores de repercusión de suelo correspondientes a los usos y edificabilidades establecidas en el artículo 20 RVLS (1)		
EN RÉGIMEN DE EQUIDISTRIBUCIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS. Art. 27 RVLS	Se tasarán por el valor que les correspondería terminada la ejecución, como si fuera suelo en situación de urbanizado sin edificación		
		Si no pudiera ejercitar la facultad de participar por causa de la insuficiencia de los derechos aportados para recibir una parcela edificable resultante de la actuación, el suelo se tasarán por el valor establecido en el anteriormente, descontados los gastos de urbanización no realizados e incrementados en la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo correspondientes a dichos gastos	

INDEMNIZACIONES Y GASTOS DE URBANIZACIÓN		
REQUISITOS. Art. 38.1 TRLSRU	INDEMNIZACIÓN. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LAS PLUSVALIAS URBANÍSTICAS, APLICADO A: (Art. 38.2 TRLSRU)	
INDEMNIZACIÓN DE LA FACULTAD DE PARTICIPAR EN ACTUACIONES DE NUEVA URBANIZACIÓN. Art. 38 TRLSRU	Terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente	Impedimento en el ejercicio. Sobre la diferencia entre el valor del suelo determinado por el procedimiento establecido para la valoración en suelo rural y el que le corresponda una vez urbanizado y libre de cargas. Art. 28.1.a RVLS. El art. 38.2.a TRLSRU del que trae causa, declarado inconstitucional por la STC 218/2015, de 22 de octubre
	Que la disposición, el acto o el hecho que motiva la valoración impida el ejercicio de dicha facultad o altere las condiciones de su ejercicio modificando los usos del suelo o reduciendo su edificabilidad	
	Que la disposición, el acto o el hecho a que se refiere la letra anterior surtan efectos antes del inicio de la actuación y del vencimiento de los plazos establecidos para dicho ejercicio, o después si la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración	Merma en el ejercicio. Cuando se alteren las condiciones de ejercicio de la facultad por modificación de los usos del suelo o la reducción de la edificabilidad, exclusivamente, sobre la merma que correspondería al suelo, una vez urbanizado y libre de cargas. Art. 28.1.b RVLS
	Que la valoración no traiga causa del incumplimiento de los deberes inherentes al ejercicio de la facultad	
CUANDO DEVENGAN INÚTILES PARA QUIEN HAYA INCURRIDO EN ELLOS POR EFECTOS DEL ACTO QUE MOTIVE LA VALORACIÓN, LOS SIGUIENTES, INCREMENTADA POR LA TASA LIBRE DE RIESGO. Art. 39.1 TRLSRU	UNA VEZ INICIADA LA ACTUACIÓN. INDEMNIZACIÓN. EN LA FORMA PREVISTA EN EL Art. 38.2 TRLSRU, O EN PROPORCIÓN AL GRADO ALCANZADO EN SU EJECUCIÓN. EL MAYOR DE LOS VALORES (Art. 39.2 TRLSRU). EN EL SEGUNDO CASO SE MULTIPLICARÁ POR DE 0 A 1	
INDEMNIZACIÓN DE LA INICIATIVA Y LA PROMOCIÓN DE ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN O EDIFICACIÓN. Art. 39 TRLSRU	Los costes de los proyectos técnicos de ordenación y ejecución que, en su caso, se hubieran elaborado.	Por la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando la disposición, el acto o hecho que motiva la valoración impida su terminación. Art. 39.2.a del TRLSRU
	Los costes relativos a la constitución de la operación financiera, de gestión y promoción.	Por la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando sólo se alteren las condiciones de su ejecución, sin impedir su terminación. Art. 39.2.b TRLSRU
	Los costes correspondientes a las obras preparatorias que, en su caso, se hubieran acometido con anterioridad al inicio de las actuaciones.	Cuando el promotor de la actuación no sea retribuido mediante adjudicación de parcelas resultantes, su indemnización se descontará de la de los propietarios y se calculará aplicando la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo a la parte dejada de percibir de la retribución que tuviere establecida. Art. 39.3 TRLSRU
	Las indemnizaciones pagadas.	
Los tributos relacionados con dichas actuaciones.		

(1) Art. 20 RVLS: “1. Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler. 2. Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, se tomará la edificabilidad media ponderada del ámbito espacial en el que se integren. 3. Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media, así definida en el artículo siguiente, y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido. A tales efectos, se entiende por ámbito espacial homogéneo, la zona de suelo urbanizado que, de conformidad con el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, disponga de unos concretos parámetros jurídico-urbanísticos que permitan identificarla de manera diferenciada por usos y tipologías edificatorias con respecto a otras zonas de suelo urbanizado, y que posibilite la aplicación de una normativa propia para su desarrollo”.

Cuadro/Gráfico 9. Procedimiento expropiatorio

DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA Y NECESIDAD DE OCUPACIÓN DE LOS TERRENOS. Art. 119.2 LISTA	DELIMITACIÓN DE LA UNIDAD DE EJECUCIÓN			
	DELIMITACIÓN DE ÁMBITO AISLADO EN EL CASO DE DOTACIONES			
	CONCRECIÓN DE INMUEBLE SOBRE EL QUE SE HA CONCRETADO LA INFRACCIÓN			
	CONCRECIÓN DEL INMUEBLES SOBRE LOS QUE SE HA DECLARADO EL INCUMPLIMIENTO			
	DEMÁS CASOS, CON LA RELACIÓN DE PROPIETARIOS Y DESCRIPCIÓN DE BIENES Y DERECHOS			
DELIMITACIÓN Y RELACIÓN DE PROPIETARIOS, BIENES Y DERECHOS. Art. 16 REF	PROPIETARIOS Y SUJETOS EXPROPIADOS. Art. 3 REF	INFORMACIÓN PÚBLICA. PROCEDENCIA SOBRE OCUPACIÓN. Arts. 17 REF y 199 RGU		
	SUPERFICIE Y CARACTERÍSTICAS REALES	INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL. Art. 5 LEF		
FIJACIÓN DEL JUSTIPRECIO	TASACIÓN INDIVIDUAL. Arts. 24 al 35 LEF y 28 al 31 REF	POSIBILIDAD DE DECLARAR LA URGENCIA EN LA OCUPACIÓN. Art. 52 LEF		
		POSIBILIDAD DE ACORDAR EN CUALQUIER MOMENTO EL MUTUO ACUERDO. Art. 24 LEF (en principio en el plazo de 15 días del inicio del expediente)		
		PIEZA SEPARADA DE CADA BIEN. Art. 26 LEF		
		REQUERIMIENTO A LA PROPIEDAD PARA QUE PRESENTE HOJA DE APRECIO. 20 días. Art. 29 LEF		
		ACEPTACIÓN O RECHAZO DE LA VALORACIÓN DEL PROPIETARIO POR LA ADMINISTRACIÓN. 20 días. Art. 30 LEF		
		EN CASO DE RECHAZO, NUEVA HOJA DE APRECIO DE LA ADMINISTRACIÓN. 10 días. Art. 30 LEF		
		RECHAZO DE LA NUEVA HOJA DE APRECIO DE LA ADMINISTRACIÓN: REMISIÓN A CPV. Art. 31 LEF y 123 LISTA		
	TASACIÓN CONJUNTA	APROBACIÓN INICIAL DEL PROYECTO DE TASACIÓN CONJUNTA. Art. 202 RGU INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PROYECTO. Plazo de un mes. Art. 202.2 RGU APROBACIÓN DEFINITIVA DEL PROYECTO. Art. 202.6 RGU. Seis meses desde su incoación. Art. 121.1 LISTA APROBACIÓN DEL PROYECTO. EFECTO DE DECLARACIÓN DE URGENCIA EN LA OCUPACIÓN. Art. 121.2 LISTA		
	PAGO DEL JUSTIPRECIO Y OCUPACIÓN DE LOS TERRENOS. ACTA DE PAGO Y OCUPACIÓN. Formalidades y requisitos. Art. 55.2 REF. ADQUISICIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DEL BIEN LIBRE DE CARGAS	PAGO	PAGO A LOS INTERESADOS. Certificación registral a su favor. Que conste haberse extendido la nota del artículo 32 del RH o certificación negativa del Registro Propiedad referida a finca descrita en el título CASO CONTRARIO, CONSIGNACIÓN DEBEN COMPARECER LOS TITULARES DE CARGAS SOBRE LOS BIENES SUPUESTO DE PRONUNCIAMIENTOS REGISTRALES CONTRARIOS A LA REALIDAD. Pago justiprecio a quienes los hayan rectificado o desvirtuado mediante cualquiera de los medios señalados en LH o acta de notoriedad SUPUESTO EN QUE EL EXPROPIADO NO PUDIERA O NO QUISIERA ACEPTAR EL PAGO. Consignación. Art. 51 REF FACULTAD DE RECIBIR EL PAGO HASTA DONDE HAY ACUERDO EN CASO DE DISCONFORMIDAD. Art. 54.1 REF	
			OCUPACIÓN	TÍTULO INSCRIBIBLE EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD. Art. 209 RGU COMO UNA O VARIAS FINCAS TÍTULO DE INMATRICULACIÓN
FINALIZADO EL EXPEDIENTE			APARICIÓN DE TERCEROS NO TENIDOS EN CUENTA	EXPEDIENTE COMPLEMENTARIO CON LA CORRESPONDIENTE HOJA DE APRECIO

Cuadro/Gráfico 10. Organización de la LOUA

TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES	Objeto de la Ley. Art. 1
	Actividad urbanística. Art. 2
	Fines específicos de la actividad urbanística. Art. 3
	Cooperación y colaboración interadministrativa. Art. 4
	Gestión de la actividad urbanística e iniciativa privada. Art. 5
	La participación ciudadana. Art. 6
TÍTULO I. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA	CAPÍTULO I. INSTRUMENTOS DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA
	CAPÍTULO II. LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO
	CAPÍTULO III. RESTANTES INSTRUMENTOS DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA
	CAPÍTULO IV. LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN Y SUS EFECTOS, LA VIGENCIA Y LA INNOVACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO
	CAPÍTULO V. LAS ACTUACIONES DE INTERÉS PÚBLICO EN TERRENOS CON EL RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE
TÍTULO II. EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO	CAPÍTULO I. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO
	CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN DE LAS DISTINTAS CLASES DE SUELO
TÍTULO III. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN DEL MERCADO DE SUELO	CAPÍTULO I. LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO
	CAPÍTULO II. DERECHO DE SUPERFICIE
	CAPÍTULO III. DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO
TÍTULO IV. LA EJECUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO	CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES
	CAPÍTULO II. LA ACTUACIÓN POR UNIDADES DE EJECUCIÓN
	CAPÍTULO III. EJECUCIÓN DE LAS DOTACIONES
	CAPÍTULO IV. OTRAS FORMAS DE GESTIÓN
	CAPÍTULO V. LA CONSERVACIÓN DE OBRAS Y CONSTRUCCIONES
TÍTULO V. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA POR RAZÓN DE URBANISMO	Supuestos expropiatorios. Art. 160
	Procedimientos a seguir para la expropiación forzosa. Art. 161
	Tramitación del procedimiento de tasación conjunta. Art. 162
	Aprobación y efectos de la tasación conjunta. Art. 163
	Procedimiento de tasación individual. Art. 164
	Ocupación e inscripción en el Registro de la Propiedad. Art. 165
	Bonificación por avenencia. Art. 166
La reversión de terrenos expropiados por razón urbanística. Art. 167	
TÍTULO VI. DISCIPLINA URBANÍSTICA	CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES
	CAPÍTULO II. LICENCIAS URBANÍSTICAS
	CAPÍTULO III. LAS MEDIDAS DE GARANTÍA Y PUBLICIDAD DE LA OBSERVANCIA DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA
	CAPÍTULO IV. LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA
	CAPÍTULO V. LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y EL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO PERTURBADO
TÍTULO VII. LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS Y SU SANCIÓN	CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES
	CAPÍTULO II. LOS TIPOS BÁSICOS DE LAS INFRACCIONES Y LAS SANCIONES
	CAPÍTULO III. LOS TIPOS ESPECÍFICOS DE LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS Y LAS SANCIONES
DISPOSICIONES ADICIONALES	
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	
DISPOSICIONES DEROGATORIAS	
DISPOSICIONES FINALES	

Cuadro/Gráfico 11. Esquema de la estructura del borrador de la LUSA

DISPOSICIONES PRELIMINARES. TÍTULO PRELIMINAR			
CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN DEL SUELO. TÍTULO I	CLASIFICACIÓN DEL SUELO. CAPÍTULO I		
	RÉGIMEN DEL SUELO. CAPÍTULO II	CONTENIDO URBANÍSTICO PROPIEDAD DEL SUELO. SECCIÓN 1ª	
		RÉGIMEN SUELO RÚSTICO. SECCIÓN 2ª	
		RÉGIMEN SUELO URBANIZABLE. SECCIÓN 3ª	
		RÉGIMEN SUELO URBANO. SECCIÓN 4ª	
	ACTUACIONES URBANÍSTICAS. CAPÍTULO III	EN SUELO URBANO Y URBANIZABLE. SECCIÓN 1ª	
		EN SUELO RÚSTICO. SECCIÓN 2ª	
		PROVISIONALES. SECCIÓN 3ª	
	LA ORDENACIÓN Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICOS. TÍTULO II	ORDENACIÓN URBANÍSTICA. CAPÍTULO I	
		ORDENACIÓN URBANÍSTICA. NIVELES Y DETERMINACIONES. SECCIÓN 1ª	
ÁREAS DE REPARTO Y EL APROVECHAMIENTO. SECCIÓN 2ª			
CRITERIOS PARA LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA SOSTENIBLE. SECCIÓN 3ª		CRITERIOS GENERALES. SUBSECCIÓN 1ª	
		CRITERIOS DE ORDENACIÓN DEL SUELO URBANO. SUBSECCIÓN 2ª	
		CRITERIOS DE ORDENACIÓN DEL SUELO RÚSTICO. SUBSECCIÓN 3ª	
		CRITERIOS DE ORDENACIÓN DEL SUELO URBANIZABLE. SUBSECCIÓN 4ª	
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. CAPÍTULO II		INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS. SECCIÓN 1ª	
		INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO GENERAL. SECCIÓN 2ª	PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN ESTRUCTURAL (PGOE). SUBSECCIÓN 1ª
			PLANES DE ORDENACIÓN INTERMUNICIPAL (POI). SUBSECCIÓN 2ª
	PLANES MUNICIPALES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA (PMOU). SUBSECCIÓN 3ª		
	INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO DE DESARROLLO. SECCIÓN 3ª		
	OTROS INSTRUMENTOS DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA. SECCIÓN 4ª		
INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA. SECCIÓN 5ª			
COMPETENCIAS, TRAMITACIÓN, APROBACIÓN, VIGENCIA E INNOVACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO. CAPÍTULO III	COMPETENCIAS URBANÍSTICAS. SECCIÓN 1ª		
	TRAMITACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO. SECCIÓN 2ª		
	APROBACIÓN, PUBLICACIÓN, VIGENCIA E INNOVACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO. SECCIÓN 3ª		
LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA. TÍTULO III	DISPOSICIONES GENERALES. CAPÍTULO I		
	EJECUCIÓN MEDIANTE ACTUACIONES AISLADAS EN SUELO URBANO CONSOLIDADO. CAPÍTULO II		
	EJECUCIÓN SISTEMÁTICA DE ACTUACIONES INTEGRADAS EN UNIDADES DE EJECUCIÓN. CAPÍTULO III	DISPOSICIONES GENERALES. SECCIÓN 1ª	
		SISTEMA DE COMPENSACIÓN. SECCIÓN 2ª	
		SISTEMA DE EXPROPIACIÓN. SECCIÓN 3ª	
		SISTEMA DE COOPERACIÓN. SECCIÓN 4ª	
	EJECUCIÓN DE DOTACIONES. CAPÍTULO IV		
	EJECUCIÓN DE ÁREAS DE GESTIÓN INTEGRADA. CAPÍTULO V		
	EJECUCIÓN DE OBRAS DE EDIFICACIÓN. CAPÍTULO VI		
	CONSERVACIÓN DE OBRAS Y CONSTRUCCIONES. CAPÍTULO VII	OBRAS DE URBANIZACIÓN. SECCIÓN 1ª	
		OBRAS DE EDIFICACIÓN Y OBRAS EN BIENES INMUEBLES EN GENERAL. SECCIÓN 2ª	
	LICENCIAS URBANÍSTICAS. CAPÍTULO VIII		
	MEDIDAS DE GARANTÍA Y PUBLICIDAD DE LA OBSERVANCIA DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA. CAPÍTULO IX		
EXPROPIACIÓN FORZOSA POR RAZÓN DE URBANISMO. CAPÍTULO X			
INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DEL SUELO. CAPÍTULO XI	PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO. SECCIÓN 1ª		
	DERECHO DE SUPERFICIE Y DE TANTEO Y RETRACTO. SECCIÓN 2ª		

LA DISCIPLINA URBANÍSTICA. TÍTULO IV	DISPOSICIONES GENERALES. CAPÍTULO I		
	POTESTAD INSPECTORA. CAPÍTULO II		
	DISCIPLINA PARA LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA. CAPÍTULO III	DISPOSICIONES GENERALES. SECCIÓN 1ª	
		POTESTAD DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA. SECCIÓN 2ª	
		RELACIÓN ENTRE LAS ACTUACIONES DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. SECCIÓN 3ª	
	POTESTAD SANCIONADORA. CAPÍTULO IV	DISPOSICIONES GENERALES. SECCIÓN 1ª	
TIPOS BÁSICOS DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES. SECCIÓN 2ª			
TIPOS ESPECÍFICOS DE LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS Y LAS SANCIONES. SECCIÓN 3ª			
DISPOSICIONES ADICIONALES			
DISPOSICIONES TRANSITORIAS			
DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA			
DISPOSICIONES FINALES			
ANEXOS			

Cuadro/Gráficos 12. Estructura de la LISTA

TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES	Artículo 1. Objeto de la ley	
	Artículo 2. Competencias administrativas	
	Artículo 3. Actividades y fines de la ordenación territorial y urbanística	
	Artículo 4. Principios generales de la ordenación y de la actividad territorial y urbanística	
	Artículo 5. Determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística	
	Artículo 6. Normas de aplicación directa	
	Artículo 7. Invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística	
	Artículo 8. Cooperación, colaboración y coordinación interadministrativas	
	Artículo 9. Colaboración público-privada	
	Artículo 10. La participación ciudadana	
	Artículo 11. Sistema de información territorial y urbanística	
TÍTULO I. RÉGIMEN DEL SUELO	CAPÍTULO I. Clasificación del suelo	Artículo 12. Clases del suelo
		Artículo 13. Suelo urbano
		Artículo 14. Suelo rústico
	CAPÍTULO II. Régimen urbanístico de la propiedad del suelo	Artículo 15. Condiciones generales
		Artículo 16. Contenido urbanístico de la propiedad del suelo. Derechos generales
		Artículo 17. Contenido urbanístico de la propiedad del suelo. Deberes generales
		Artículo 18. Derechos y deberes de la propiedad del suelo urbano
		Artículo 19. Derechos y deberes de la propiedad del suelo rústico
	CAPÍTULO III. Usos y actividades en suelo rústico	Artículo 20. Actuaciones en suelo rústico
		Artículo 21. Actuaciones ordinarias
		Artículo 22. Actuaciones extraordinarias
		Artículo 23. Actuaciones sobre el hábitat rural diseminado
	TÍTULO II. RÉGIMEN DE LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA Y DE ACTUACIONES URBANÍSTICAS	CAPÍTULO I. Principios generales
Artículo 25. Propuesta de delimitación de las actuaciones de transformación urbanística		
Artículo 26. Áreas de reparto y aprovechamiento en las actuaciones de transformación urbanística		
CAPÍTULO II. Actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano		Artículo 27. Actuaciones de mejora urbana
		Artículo 28. Deberes de las actuaciones de mejora
		Artículo 29. Actuaciones de reforma interior
CAPÍTULO III. Actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico		Artículo 30. Deberes de las actuaciones de reforma interior
		Artículo 31. Actuaciones de nueva urbanización
		Artículo 32. Deberes de las actuaciones de nueva urbanización

TÍTULO III. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL	CAPÍTULO I. Principios y directrices generales	SECCIÓN 1.ª Principios de la ordenación territorial	Artículo 33. Concepto y alcance de la ordenación territorial
			Artículo 34. Instrumentos de ordenación territorial
		SECCIÓN 2.ª Determinaciones para la protección del litoral	Artículo 35. Principios básicos para la ordenación del litoral
			Artículo 36. Medidas específicas para la protección del espacio litoral
		SECCIÓN 3.ª Determinaciones para la protección del paisaje	Artículo 37. Concepto de paisaje y criterios de integración paisajística
			Artículo 38. Catálogos de Paisaje
	CAPÍTULO II. Los instrumentos de ordenación territorial	SECCIÓN 1.ª El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	Artículo 39. Objeto y finalidad
			Artículo 40. Contenido
			Artículo 41. Procedimiento de elaboración y aprobación
			Artículo 42. Instrumentos para el desarrollo del POT
		SECCIÓN 2.ª Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional	Artículo 43. Definición, objetivos y ámbito
			Artículo 44. Contenido y documentación
			Artículo 45. Procedimiento y tramitación
		SECCIÓN 3.ª Instrumentos de desarrollo y gestión territorial	Artículo 46. Instrumentos de desarrollo y ejecución
			Artículo 47. Programas coordinados para la gestión territorial
	CAPÍTULO III. Planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio	SECCIÓN 1.ª Los Planes con incidencia en la ordenación del territorio	Artículo 48. Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio
			Artículo 49. Elaboración y tramitación
		SECCIÓN 2.ª De las actuaciones de interés autonómico	Artículo 50. Declaración de Interés Autonómico
			Artículo 51. Proyecto de Actuación Autonómico
		SECCIÓN 3.ª De las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio	Artículo 52. Definición e informe de las Actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio
CAPÍTULO IV. Efectos y vigencia de los instrumentos de ordenación territorial		SECCIÓN 1.ª Efectos de los instrumentos de ordenación del territorio	Artículo 53. Suspensión cautelar de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística
	Artículo 54. Efectos generales de la aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio		
	Artículo 55. Efectos de la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía		
	Artículo 56. Efectos de la aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional		
		Artículo 57. Efectos de la Declaración de Interés Autonómico	
	SECCIÓN 2.ª De la vigencia de los instrumentos de ordenación territorial	Artículo 58. Vigencia, revisión y modificación	
		Artículo 59. Procedimiento de revisión y de modificación	

CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE ›

Cuadro/Gráficos 12. Estructura de la LISTA

TÍTULO IV. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA	CAPÍTULO I. La ordenación urbanística	SECCIÓN 1.ª Disposiciones generales	Artículo 60. Niveles e instrumentos de la ordenación urbanística
			Artículo 61. Criterios para la ordenación urbanística
			Artículo 62. Contenido documental de los instrumentos de ordenación urbanística
		SECCIÓN 2.ª Instrumentos de ordenación urbanística general	Artículo 63. El Plan General de Ordenación Municipal
			Artículo 64. El Plan de Ordenación Intermunicipal
			Artículo 65. El Plan Básico de Ordenación Municipal
		SECCIÓN 3.ª Los instrumentos de ordenación urbanística detallada	Artículo 66. Los Planes de Ordenación Urbana
			Artículo 67. Los Planes Parciales de Ordenación
			Artículo 68. Los Planes de Reforma Interior
			Artículo 69. Los Estudios de Ordenación
			Artículo 70. Los Planes Especiales
		SECCIÓN 4.ª Los instrumentos complementarios	Artículo 71. Los Estudios de Detalle
			Artículo 72. Los Catálogos
	Artículo 73. Las Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización		
	Artículo 74. Las Normas Directoras		
	CAPÍTULO II. Tramitación, aprobación y vigencia de los instrumentos de ordenación urbanística	SECCIÓN 1.ª Competencias	Artículo 75. Competencias en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística
			SECCIÓN 2.ª Actos preparatorios
		Artículo 77. Avance	
		SECCIÓN 3.ª Procedimiento	Artículo 78. Procedimiento
			Artículo 79. Aprobación definitiva
Artículo 80. Tramitación a iniciativa privada			
Artículo 81. Tramitación de los instrumentos complementarios de la ordenación urbanística			
SECCIÓN 4.ª Publicidad, publicación y entrada en vigor		Artículo 82. Publicidad	
		Artículo 83. Publicación	
		Artículo 84. Efectos de la entrada en vigor	
		Artículo 85. Vigencia y suspensión	
		Artículo 86. Innovación de los instrumentos de ordenación urbanística	
		Artículo 87. Textos refundidos	

TÍTULO V. LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA	CAPÍTULO I. Disposiciones generales	SECCIÓN 1.ª Definiciones y criterios generales	Artículo 88. La ejecución urbanística. Alcance y principios
			Artículo 89. Esferas de actuación pública y privada
			Artículo 90. Presupuestos de la actividad de ejecución
		SECCIÓN 2.ª Parcelación y reparcelación	Artículo 91. Parcelación urbanística
			Artículo 92. Reparcelación
			Artículo 93. Equidistribución de cargas y beneficios en las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística
			Artículo 94. Agente urbanizador
		SECCIÓN 3.ª Las obras de urbanización	Artículo 95. Gastos de urbanización
			Artículo 96. Proyecto de urbanización
			Artículo 97. Recepción de las obras de urbanización
	CAPÍTULO II. La ejecución de las actuaciones sistemáticas	SECCIÓN 1.ª Definiciones generales	Artículo 98. Deber de conservación de las obras de urbanización
			Artículo 99. Unidades de Ejecución
		SECCIÓN 2.ª El sistema de compensación	Artículo 100. Sistemas de actuación
			Artículo 101. Características del sistema de actuación de compensación
			Artículo 102. Iniciativa para el establecimiento del sistema y sus efectos
			Artículo 103. La Junta de Compensación
		SECCIÓN 3.ª El sistema de expropiación	Artículo 104. Incumplimiento de los plazos
			Artículo 105. Características del sistema de actuación por expropiación
		SECCIÓN 4.ª El sistema de cooperación	Artículo 106. Características del sistema de actuación por cooperación
			Artículo 107. Pago de los gastos de urbanización por las personas propietarias
Artículo 108. Disposición de los bienes y derechos en el sistema de actuación por cooperación			
CAPÍTULO III. La ejecución de las actuaciones asistemáticas	Artículo 109. Ámbito de las actuaciones asistemáticas		
	Artículo 110. Actuaciones para mejorar o completar la urbanización		
	Artículo 111. Entidad de Urbanización		
	Artículo 112. Proyecto de distribución de cargas de urbanización		
	Artículo 113. Liquidación de la actuación		
CAPÍTULO IV. La obtención y ejecución de sistemas generales y locales	Artículo 114. Actuaciones directas para obtención de Sistemas generales y locales		
	Artículo 115. Formas de obtención y ejecución material del suelo destinado a sistemas generales y locales		
	Artículo 116. Ocupación y expropiación de los terrenos destinados a sistemas generales y locales		
	Artículo 117. Obtención de terrenos destinados a sistemas generales y locales mediante ocupación directa. Indemnización por ocupación temporal		
CAPÍTULO V. Las áreas de gestión integrada	Artículo 118. La ejecución en áreas de gestión integrada		

CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE ›

Cuadro/Gráficos 12. Estructura de la LISTA

TÍTULO V. LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA	CAPÍTULO VI. La expropiación forzosa por razón de urbanismo	Artículo 119. Supuestos expropiatorios por razón de urbanismo		
		Artículo 120. Procedimientos a seguir para la expropiación forzosa por razón de urbanismo		
		Artículo 121. Aprobación y efectos de la tasación conjunta		
		Artículo 122. Relación de personas propietarias y descripción de bienes y derechos		
		Artículo 123. Justiprecio y pago en especie, órgano competente para su fijación y bonificación por avenencia		
		Artículo 124. Liberación de la expropiación		
		Artículo 125. La reversión y retasación de los bienes y derechos expropiados por razón de urbanismo		
		Artículo 126. Los beneficiarios de la expropiación forzosa por razón de urbanismo		
	CAPÍTULO VII. Instrumentos de intervención en el mercado de suelo	SECCIÓN 1.ª Los patrimonios públicos de suelo	Artículo 127. Clases y constitución de los patrimonios públicos de suelo	
			Artículo 128. Bienes y recursos integrantes de los patrimonios públicos de suelo	
Artículo 129. Destino y disposición de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo				
Artículo 130. Reservas de terrenos				
SECCIÓN 2.ª Derechos de superficie y de tanteo y retracto		Artículo 131. Derecho de superficie		
		Artículo 132. Derechos de tanteo y retracto. Delimitación de áreas		
TÍTULO VI. LA ACTIVIDAD DE EDIFICACIÓN	CAPÍTULO I. La ejecución de las obras de edificación	Artículo 133. Actuaciones edificatorias		
		Artículo 134. Actuaciones edificatorias en suelo urbano		
		Artículo 135. Actuaciones edificatorias en suelo rústico		
		Artículo 136. Ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación		
	CAPÍTULO II. Medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación	Artículo 137. Actos sujetos a licencia urbanística municipal		
		Artículo 138. Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa		
		Artículo 139. Actos promovidos por Administraciones Públicas		
		Artículo 140. Competencia y procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas		
		Artículo 141. Eficacia temporal y caducidad de los medios de intervención administrativa		
		Artículo 142. Acceso a los servicios por las empresas suministradoras		
CAPÍTULO III. La conservación y rehabilitación de las edificaciones	Artículo 143. Información y publicidad en obras			
	Artículo 144. Deber de conservación y rehabilitación			
	Artículo 145. Inspección técnica de construcciones y edificaciones			
	Artículo 146. Situación legal de ruina urbanística			
TÍTULO VII. LA DISCIPLINA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA	CAPÍTULO I. Potestades administrativas	Artículo 147. Potestades públicas		
	CAPÍTULO II. La potestad inspectora	Artículo 148. Naturaleza y funciones de la inspección		
		Artículo 149. Visitas y actas de inspección		
		Artículo 150. Inspección Autonómica		
	CAPÍTULO III. Restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística	Artículo 151. Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones sin título habilitante preceptivo		
		Artículo 152. Procedimiento para restablecer de la legalidad territorial y urbanística		
		Artículo 153. Plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística		
		Artículo 154. Ejecución forzosa de las medidas de adecuación de la realidad a la ordenación territorial y urbanística		
		Artículo 155. Imposibilidad de ejecución		
		Artículo 156. Restablecimiento de la legalidad frente a actuaciones con título habilitante ilegal		
Artículo 157. Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones sometidas a declaración responsable o comunicación previa				
Artículo 158. Competencias de los Municipios y de la Comunidad Autónoma de Andalucía				
CAPÍTULO IV. Régimen sancionador	SECCIÓN 1.ª Disposiciones generales	Artículo 159. Reglas comunes		
		Artículo 160. Principio de legalidad, requisitos de infracciones y sanciones y consecuencias legales		
	SECCIÓN 2.ª Infracciones y sanciones	Artículo 161. Clases de infracciones		
		Artículo 162. Multas		
		Artículo 163. Sanciones accesorias		
		Artículo 164. Graduación de las sanciones		
		Artículo 165. Decomiso de las ganancias provenientes de la infracción		
		Artículo 166. Responsables de las infracciones		
		Artículo 167. Concurso de normas punitivas y de infracciones		
		Artículo 168. Muerte o extinción de los responsables		
Artículo 169. Prescripción				
Artículo 170. Procedimiento sancionador				
Artículo 171. Competencias sancionadoras				
Artículo 172. Reducción de sanciones por reconocimiento de responsabilidad o cumplimiento de la resolución				
TÍTULO VIII. MEDIDAS DE ADECUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL DE LAS EDIFICACIONES IRREGULARES	Artículo 173. La situación de asimilado a fuera de ordenación			
	Artículo 174. Efectos de la declaración de asimilado a fuera de ordenación			
	Artículo 175. Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares			
	Artículo 176. Incorporación al planeamiento urbanístico de edificaciones irregulares			
DISPOSICIONES ADICIONALES	Reservas para sistemas generales y locales y legislación sectorial			
	Seguimiento de la actividad de ejecución urbanística			
	Actualización de la cuantía de las multas			
	Desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico			
	Las Comisiones Provinciales de Valoraciones			
	Creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda			
	Normalización y difusión de los instrumentos de ordenación			
	Registro de Entidades Colaboradoras			
Licencia o declaración responsable para escrituras públicas y asientos registrales				

CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE ›

Cuadro/Gráficos 12. Estructura de la LISTA

DISPOSICIONES TRANSITORIAS	Licencia o declaración responsable para escrituras públicas y asientos registrales
	Vigencia, innovación y adaptación de los planes e instrumentos vigentes
	Planes e instrumentos en tramitación
	Ordenación Urbanística en los municipios sin planeamiento general
	Régimen de las edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la ley 19/1975, de 2 de mayo, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio
	Plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística en la zona de influencia del litoral
	Normativa aplicable con carácter supletorio
Comisiones de valoración	
DISPOSICIÓN DEROGATORIA	
DISPOSICIONES FINALES	

Cuadro/Gráfico 13. Encaje de la LISTA con el TRLSRU

RÉGIMEN DEL SUELO EN EL TRLSRU				RÉGIMEN DEL SUELO Y RÉGIMEN DE LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA Y DE ACTUACIONES URBANÍSTICAS EN LA LISTA				
SITUA- CIÓN BÁSICA	ACTUACIÓN			CLASE DE SUELO	ACTUACIÓN			
	“TRANSFORMACIÓN”		“EDIFICATORIA”		“ACTUACIONES DE TRANSFORMA- CIÓN URBANÍSTICA”		“EDIFICATORIA”	
RURAL	NO SE PREVÉ ACTUACIÓN DE TRANSFORMACIÓN URBANA (con carácter excepcional usos actos que sean de interés público y social)		NUEVA EDIFICACIÓN/SUSTITUCIÓN EDIFICACIÓN EXISTENTE/REHABILITACIÓN EDIFICACIÓN/MANTENIMIENTO E INTERVENCIÓN EN EDIFICIOS EXISTENTES	▶	RÚSTICO	NO SE PREVÉ ACTUACIÓN DE TRANSFORMACIÓN URBANA (actuaciones ordinarias, extraordinarias y sobre hábitat rural diseminado)		NUEVA EDIFICACIÓN/SUSTITUCIÓN EDIFICACIÓN EXISTENTE/REHABILITACIÓN EDIFICACIÓN/MANTENIMIENTO E INTERVENCIÓN EN EDIFICIOS EXISTENTES
	URBANIZA- CIÓN	NUEVA URBANIZA- CIÓN	NUEVA EDIFICACIÓN (1)			URBANIZACIÓN	NUEVA UR- BANIZACIÓN. Suelo rústico común	NUEVA EDIFICACIÓN (1)
URBANIZADO	REFORMA O RENOVA- CIÓN DE LA URBANIZA- CIÓN	NUEVA EDIFICACIÓN (1)/SUSTITUCIÓN EDIFICACIÓN EXISTENTE/REHABILITACIÓN EDIFICACIÓN/MANTENIMIENTO E INTERVENCIÓN EN EDIFICIOS EXISTENTES	URBANO			ACTUACIÓN DE REFORMA INTERIOR	NUEVA EDIFICACIÓN (1)/SUSTITUCIÓN EDIFICACIÓN EXISTENTE/REHABILITACIÓN EDIFICACIÓN/MANTENIMIENTO E INTERVENCIÓN EN EDIFICIOS EXISTENTES	
	DOTACIÓN	NO SE ACTÚA SOBRE LA URBANIZACIÓN (2)		MEJORA UR- BANA	NO SE ACTÚA SOBRE LA URBANIZACIÓN (2)			
	URBANIZADO Y/O CONSO- LIDADO-EDI- FICADO. NO SOMETIDO A TRANSFORMA- CIÓN			ACTUACIONES URBANÍSTICAS NO SOMETIDO A ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN				

(1) Con urbanización ejecutada (para considerar la parcela apta para la edificación o solar), o edificación simultánea a la urbanización

(2) En todo caso obras complementarias de urbanización a la edificación hasta que la parcela se considere apta para la edificación (solar)

Cuadro/Gráfico 14. Clases de suelo en la LISTA

CLASE	CARACTERÍSTICAS o CATEGORÍAS
SUELO URBANO (cumple algunas de las siguientes condiciones)	Haber sido urbanizados en ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o territorial de conformidad con sus determinaciones desde la recepción de las obras de urbanización
	Estar transformados urbanísticamente por contar con acceso rodado por vía urbana y conexión en red con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica
	Estar ocupados por la edificación, al menos, en las dos terceras partes del espacio apto para ello, de acuerdo con el ámbito que el instrumento de ordenación urbanística general establezca
	Núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural
RÚSTICO (el que no es urbano)	Suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial
	Suelo rústico preservado por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos
	Suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística
	Suelo rústico común
	Hábitat rural diseminado

Cuadro/Gráfico 15. Clases y categorías de suelo en la LOUA. Comparación con la LISTA

LOUA			LISTA		
CLASE DE SUELO	CATEGORÍA		CLASE DE SUELO	CATEGORÍA	ACTUACIÓN DE TRANSFORMACIÓN
NO URBANIZABLE	Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica		▶	▶	No
	Suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística				
	Suelo no urbanizable del hábitat rural diseminado				
	Suelo no urbanizable de carácter natural o rural				
URBANIZABLE	Suelo urbanizable sectorizado		▶	▶	Actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico. Actuación de nueva urbanización
	Suelo urbanizable ordenado				
URBANO	NO CONSOLIDADO	Constituir vacíos relevantes que permitan la delimitación de sectores de suelo que carezcan de los servicios	▶	▶	Actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano. Actuación de reforma interior
		Estar sujeta a una actuación de reforma interior			
		Precisar de un incremento o mejora de dotaciones, así como en su caso de los servicios públicos y de urbanización existentes, por causa de un incremento del aprovechamiento objetivo			
	CONSOLIDADO	Actuaciones no sometidas a transformación			
			RÚSTICO	Suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial y suelo rústico preservado por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos	No
				Suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística	No
				Hábitat rural diseminado	No
				Suelo rústico común	Actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico. Actuación de nueva urbanización
			URBANO		Actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano. Actuación de reforma interior
					Actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano. Actuación de mejora urbana
					Actuaciones no sometidas a transformación

Cuadro/Gráfico 16. Situaciones del suelo y de transformación en la LISTA y su relación con la legislación estatal

LISTA		▶	▶	TRLSTRU	
CLASE DE SUELO	TRANSFORMACIÓN			SITUACIÓN	TRANSFORMACIÓN (proceso)
URBANO	No sometido	▶	▶	URBANIZADO	No sometido
	Actuación de mejora urbana				Dotación
	Actuación de reforma interior				Reforma o renovación de la urbanización
RÚSTICO	Actuación de nueva urbanización	▶	▶	RURAL	Nueva urbanización
	No sometido				No sometido

Cuadro/Gráfico 17. Esquema de derechos y deberes de la propiedad en las distintas clases de suelo

	CON CARÁCTER GENERAL	EN SUELO RÚSTICO	EN SUELO URBANO
DERECHOS/ FACULTADES	De disposición, uso, disfrute y explotación sostenible, conforme a la clasificación y el destino que tenga en cada momento	Disposición, uso, disfrute y explotación de los terrenos de los usos ordinarios	Materializar, mediante la edificación y una vez el suelo tenga la condición de solar, el aprovechamiento que corresponda a los terrenos
	Alcanzan al vuelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación	Disposición, uso, disfrute y explotación de los usos extraordinarios que pudieran autorizarse	Destinar las edificaciones realizadas a los usos autorizados por la Administración
	Derecho a participar y, en su caso, a promover las actuaciones de transformación urbanística	Participar en las actuaciones de transformación urbanística	Participar y, en su caso, promover las actuaciones de transformación urbanística en esta clase de suelo
		En los suelos rústicos especialmente protegidos y en los suelos rústicos preservados, los derechos anteriores quedarán sometidos a la defensa y mantenimiento de los valores, fines y objetivos que motivaron su protección o preservación	
DEBERES/ OBLIGACIONES	Conservar y mantener el suelo y, en su caso, su masa vegetal, así como cuantos valores en él concurren	Conservar el suelo debiendo dedicarlo a los usos ordinarios o usos extraordinarios, contribuyendo al mantenimiento de las condiciones ambientales y paisajísticas del territorio y a la conservación de las edificaciones existentes conforme a su régimen jurídico, para evitar riesgos y daños o perjuicios a terceras personas o al interés general	Ejecutar, en su caso, la urbanización complementaria a la edificación necesaria para que los terrenos alcancen o recuperen la condición de solar
	Destinar los terrenos, construcciones y edificaciones al uso previsto por la ordenación	Solicitar las licencias, presentar DR o CP y, en su caso, las autorizaciones previas, tanto para los usos ordinarios como para los usos extraordinarios, así como para todo acto de segregación o división	Realizar la edificación en las condiciones y plazos fijados por la ordenación urbanística
	Solicitar y obtener las autorizaciones administrativas preceptivas o, en su caso, formular la DR o CP	Los inherentes a las actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico común	Conservar la edificación para que mantenga las condiciones requeridas para su ocupación y, en su caso, rehabilitarla
	Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación	Cuando el suelo rural no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización tendrá además de lo previsto en los apartados anteriores, el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales establecidas en esta ley para legitimar los usos privados extraordinarios	Participar o solicitar la expropiación en las actuaciones de transformación urbanística que se promuevan por iniciativa pública
		Cuando el suelo rústico común se incluya en una actuación de transformación urbanística, el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas	Participar en la ejecución urbanística en el régimen de distribución de beneficios y cargas

Cuadro/Gráfico 18. Actuaciones en suelo rústico

GENERAL	ACTUACIONES ORDINARIAS	ACTUACIONES EXTRAORDINARIAS	ACTUACIONES SOBRE HÁBITAT RURAL DISEMINADO
Los actos de segregación, edificación, construcción, obras, instalaciones, infraestructuras o uso del suelo que se realicen sobre suelo rústico deberán cumplir:	Deberán ser compatibles con el régimen del suelo rústico	Son usos ordinarios del suelo rústico los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica. Se consideran actuaciones ordinarias	Las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que sean necesarios para el normal funcionamiento y desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico
	No podrán inducir a la formación de nuevos asentamientos	Las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada	Podrán implantarse con carácter extraordinario y siempre que no estén expresamente prohibidas por la legislación o por la ordenación territorial y urbanística, y respeten el régimen de protección usos y actuaciones de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo del medio rural, o que hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano
	Quedarán vinculadas al uso que justifica su implantación	La ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos de carácter permanente que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo	Podrán tener por objeto la implantación de equipamientos, incluyendo su ampliación, así como usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo
		La realización de las actuaciones en los asentamientos delimitados como hábitat rural diseminado para la conservación, mantenimiento y mejora de estos ámbitos	Podrán autorizarse viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos
			Los titulares de los terrenos y edificaciones tienen el deber de costear la obtención de los terrenos destinados a las dotaciones públicas y las obras de mejora de las infraestructuras y servicios previstos
			Requieren de una autorización previa a la licencia municipal
			La resolución del procedimiento corresponderá al Ayuntamiento, previo informe vinculante emitido por la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio cuando la actuación afecte o tenga incidencia supralocal
			Con la finalidad de que se produzca la necesaria compensación por el uso y aprovechamiento de carácter extraordinario del suelo, se establece una prestación compensatoria

Cuadro/Gráfico 19. Equiparación entre las actuaciones de transformación en el TRLSRU y la LISTA

ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA Y EDIFICATORIAS EN EL TRLSRU	DE TRANSFORMACIÓN	DE URBANIZACIÓN	DE NUEVA URBANIZACIÓN	▶ ▶	DE NUEVA URBANIZACIÓN	EN SUELO RÚSTICO COMÚN	DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA	ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN Y ACTUACIONES URBANÍSTICAS SEGÚN LA LISTA	
			DE REFORMA O RENOVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN		DE REFORMA INTERIOR	EN SUELO URBANO			
			DE DOTACIÓN		DE MEJORA URBANA				
	EDIFICATORIAS	NUEVA EDIFICACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE LA EXISTENTE			REALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES NO CONSIDERADAS DE TRANSFORMACIÓN PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO URBANO, LA OBTENCIÓN DE SISTEMAS GENERALES Y LOCALES, O PARA MEJORAR O COMPLETAR LA URBANIZACIÓN, ASÍ COMO LAS ACTUACIONES EDIFICATORIAS				
		REHABILITACIÓN DE LA EDIFICACIÓN EXISTENTE							

Cuadro/Gráfico 20. Actuaciones de transformación en suelo urbano y rústico según la LISTA. Obligaciones de la promoción

ACTUACIÓN		CONCEPTO	OBLIGACIONES O DEBERES
SUELO URBANO	DE MEJORA URBANA	Se consideran actuaciones de mejora urbana, sobre una parcela o conjunto de parcelas, aquellas que, en suelo urbano, tienen por objeto el aumento de edificabilidad, del número de viviendas o el cambio de uso o tipología, cuando precisen nuevas dotaciones públicas, generales o locales, o cuando impliquen un incremento del aprovechamiento urbanístico, que no conlleven la necesidad de reforma o renovación de la urbanización	Entregar a la Administración actuante, y con destino al PPS, la parcela o parcelas libres de cargas, correspondientes al diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico en el ámbito de actuación. Esta cesión podrá sustituirse por su equivalente en metálico
		Delimitará un área homogénea que incluirá los terrenos objeto del incremento de edificabilidad, del incremento del número de vivienda, cambio de uso o tipología y aquellos donde se localicen, en su caso, las nuevas dotaciones públicas a obtener	Entregar a la Administración actuante el suelo calificado para nuevos sistemas generales o locales, a obtener, cuando sean necesarios. Este deber podrá sustituirse, cuando sea imposible físicamente su materialización, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa dentro del área homogénea o por otras formas de cumplimiento del deber
			Indemnizar a los titulares de derechos sobre las edificaciones que deban ser demolidas y garantizar el realojamiento y retorno de los ocupantes legales
	DE REFORMA INTERIOR	Aquellas que tienen por objeto una nueva ordenación urbanística en un ámbito por causa de la obsolescencia de los servicios, degradación del entorno, necesidad de modificar los usos existentes o análogas que hagan necesaria la reforma o renovación de la urbanización del ámbito	Entregar al Ayuntamiento, y con destino al PPS, la parcela o parcelas libres de cargas correspondientes al diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico en las actuaciones asistemáticas o, en su caso, del incremento del aprovechamiento medio sobre el aprovechamiento urbanístico preexistente en el planeamiento, en las sistemáticas. Dicho porcentaje podrá reducirse hasta un mínimo del cinco por ciento justificadamente. La entrega de suelo podrá sustituirse, mediante resolución motivada, por el abono a la Administración de su valor en metálico o por otras formas de cumplimiento del deber
			Entregar a la Administración actuante el suelo para nuevos sistemas generales o locales incluidos o adscritos al ámbito, que demande la actuación en función del grado de colmatación del ámbito, pudiendo utilizar las fórmulas contempladas en la legislación de propiedad horizontal
		Se deberán promover actuaciones de reforma interior en los vacíos de suelo urbano que no cuenten con ordenación detallada o, teniéndola, se considere necesaria su revisión	Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización del ámbito y las de conexión con las redes generales viarias y de infraestructuras y servicios técnicos
			Entregar al Ayuntamiento, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras
			Indemnizar a los titulares de derechos sobre las edificaciones que deban ser demolidas y el realojamiento y retorno

ACTUACIÓN		CONCEPTO	OBLIGACIONES O DEBERES
SUELO RÚSTICO	DE NUEVA URBANIZACIÓN	Ser objeto en suelo rústico común los terrenos que resulten necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento urbano, de la actividad económica o para completar la estructura urbanística	Entregar al Ayuntamiento el suelo urbanizado y libre de cargas correspondiente a los sistemas generales y locales incluidos o adscritos al ámbito de actuación
		En general deberán ser colindantes al suelo urbano de los núcleos de población existentes, quedando integrados tras su transformación en la malla urbana	Entregar al Ayuntamiento, con destino al PPS, el suelo urbanizado y libre de cargas correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento medio del área de reparto. La entrega de suelo podrá sustituirse, mediante resolución motivada, por el abono a la Administración de su valor en metálico o por otras formas de cumplimiento del deber. No se entenderá justificada la sustitución cuando pueda cumplirse el deber mediante la entrega de suelo destinado a la reserva de vivienda protegida
		Exclusiones de la obligación anterior	Que no puedan ubicarse en continuidad con el suelo urbano, debido a la existencia justificada de elementos naturales, infraestructuras o afecciones sectoriales
			Uso global de actividades económicas o turístico que, de forma justificada, deban emplazarse en discontinuidad con los núcleos de población existentes
			Actuaciones de carácter supralocal contempladas expresamente en los instrumentos de ordenación territorial, las declaradas de interés autonómico o aquellas que se ejecuten conforme a procedimientos de concertación entre Administraciones Públicas
		Incorporación de las agrupaciones irregulares compatibles con el modelo territorial y urbanístico	Entregar al Ayuntamiento, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras
			Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse y garantizar el realojamiento y retorno

Cuadro/Gráfico 21. AS según la LISTA y LOUA en relación con el resto de conceptos de aprovechamiento

LOUA					
CLASES Y CATEGORÍAS DE SUELO			ÁREA DE REPARTO	REFERENCIA APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO	APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO SUBJETIVO (AS)
CLASE	CATEGORÍA	SUB-CATEGORÍA			
NO URBANIZABLE	PROTECCIÓN LEGISLACIÓN SECTORIAL		NO	NO APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO	NO
	PROTECCIÓN ORDENACIÓN TERRITORIAL-URBANÍSTICA		NO	NO APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO	NO
	HÁBITAT RURAL DISEMINADO		NO	NO APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO	NO
	RURAL-NATURAL		NO	NO APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO	NO
URBANIZABLE	NO SECTORIZADO		NO	NO APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO	NO
	SECTORIZADO		SÍ	APROVECHAMIENTO MEDIO (AM)	90% AM (1)
	ORDENADO		SÍ	APROVECHAMIENTO MEDIO (AM)	90% AM (1)
URBANO	NO CONSOLIDADO	VACIO RELEVANTE-NUEVA URBANIZACIÓN	SÍ	APROVECHAMIENTO MEDIO (AM)	90% AM (2)
		REFORMA INTERIOR-MEJORA O REHABILITACIÓN URBANIZACIÓN	SÍ	APROVECHAMIENTO MEDIO (AM), O EXCLUSIÓN DE AM PARA EDIFICACIÓN EXISTENTES: APROVECHAMIENTO OBJETIVO (AO)	90% AM o 90% AO (2) y (3)
		INCREMENTO-MEJORA DOTACIÓN	NO	APROVECHAMIENTO OBJETIVO (AO)	APR+90%D Hasta el AO(4)
	CONSOLIDADO		NO	APROVECHAMIENTO OBJETIVO (AO)	AO (5)

ÁREA DE REPARTO: Artículo 58 de la LOUA

APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO: Artículo 59.1 de la LOUA

APROVECHAMIENTO MEDIO (AM): Artículos 59.4 y 60 de la LOUA

APROVECHAMIENTO SUBJETIVO: Artículo 59.3 de la LOUA

APROVECHAMIENTO OBJETIVO (AO): Artículo 59.2 de la LOUA

APROVECHAMIENTO PREEXISTENTE (APR): Artículo 59.5 de la LOUA

(1) Artículo 54.2.b de la LOUA

(2) Artículo 55.1 de la LOUA

(3) Artículo 55.2.B de la LOUA

(4) Artículo 55.3 de la LOUA

(5) Artículo 56 en relación con el 55.2 de la LOUA, ya que en este supuesto no se delimitan áreas de reparto y por tanto no se establece aprovechamiento medio

LISTA						
CLASE	CATEGORÍA	ACTUACIÓN DE TRANSFORMACIÓN	ÁREA DE REPARTO	REFERENCIA APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO	APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO SUBJETIVO (AS)	
RÚSTICO	PROTECCIÓN POR LEGISLACIÓN SECTORIAL O EXISTENCIA DE RIESGOS		NO	NO	NO APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO	NO
	PRESERVADO POR ORDENACIÓN TERRITORIAL-URBANÍSTICA		NO	NO	NO APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO	NO
	HÁBITAT RURAL DISEMINADO		NO	NO	NO APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO	NO
	COMÚN		NUEVA URBANIZACIÓN	SÍ. EN ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN	SÍ HAY OPERACIÓN DE TRANSFORMACIÓN: APROVECHAMIENTO MEDIO (AM)	SÍ HAY OPERACIÓN DE TRANSFORMACIÓN: 90% AM (1)
URBANO	NO	REFORMA INTERIOR	PUEDEN DELIMITAR ÁREAS DE REPARTO O NO	POR EJECUCIÓN SISTEMÁTICA (AR), APROVECHAMIENTO MEDIO (AM). Teniendo en cuenta la existencia de APR por debajo del AM	APR + 90% o 95% D hasta AM (2)	
	NO			POR EJECUCIÓN ASISTEMÁTICA, APROVECHAMIENTO OBJETIVO PROPUESTO (AO), PARTIENDO DEL APROVECHAMIENTO PREEXISTENTE (APR)	APR + 90% o 95% D hasta AO (2)	
	NO	MEJORA URBANA	NO	POR EJECUCIÓN ASISTEMÁTICA, APROVECHAMIENTO OBJETIVO PROPUESTO (AO), PARTIENDO DEL APROVECHAMIENTO PREEXISTENTE (APR)	APR + 90% D hasta AO (3)	
	NO		NO. EN TODO CASO ACTUACIONES NO SOMETIDAS A TRANSFORMACIÓN	APROVECHAMIENTO OBJETIVO (AO)	AO (4)	

(1) Artículos 26.2, 32.b y 99.4 de la LISTA

(2) Artículo 30.a de la LISTA

(3) Artículo 28.a de la LISTA

(4) Artículo 18.a de la LISTA

Cuadro/Gráfico 22. Fines, contenido y los principios generales que deben cumplir la ordenación territorial y urbanística según la LISTA

	ORDENACIÓN TERRITORIAL	ORDENACIÓN URBANÍSTICA
FINES	Favorecer la consolidación de un territorio equilibrado, cohesionado y sostenible, respetando la diversidad interna de la región y contribuyendo a la reducción de las desigualdades	Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado del municipio en términos sociales, culturales, económicos, sanitarios y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida de la población
	Propiciar la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través del sistema intermodal de transportes y sistema de telecomunicaciones	Vincular los usos y transformación del suelo, sea cual fuere su titularidad, a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales, asegurando la adecuación e integración paisajística de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística y el respeto a las normas de protección del patrimonio
	Facilitar una distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la preservación de los recursos naturales y culturales	Delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, conforme a su función social y al interés general, garantizando la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes, una justa distribución de beneficios y cargas en el ámbito de cada actuación de transformación, así como la protección del medio ambiente
	Consolidar un sistema de ciudades funcional y territorialmente equilibrado, como base para la competitividad de Andalucía	Asegurar la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías que se generen, impedir la especulación del suelo y garantizar su disponibilidad para los usos urbanísticos y los adecuados equipamientos urbanos, así como el acceso a una vivienda digna
	Contribuir a la mitigación y reversión del cambio climático, así como a la adaptación del territorio a las nuevas condiciones que de este se derivan	Integrar el principio de igualdad de género, teniendo en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto al acceso y uso de los espacios, infraestructuras y equipamientos urbanos
	Regular, integrar y armonizar las actuaciones públicas y privadas con incidencia en la ordenación del territorio	Integrar el principio de igualdad de oportunidades, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social
		Incorporar la perspectiva de la familia, asegurando su adecuado desenvolvimiento en el diseño de las ciudades Atender a los principios de accesibilidad universal
CONTENIDOS	Establecer el modelo territorial y los objetivos territoriales en la Comunidad Autónoma de Andalucía	La ordenación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, incluyendo la definición del modelo de ciudad y la tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística
	Coordinar las actuaciones públicas y privadas con incidencia en la ordenación del territorio	La incorporación en todos los instrumentos de ordenación y en las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística de los objetivos de sostenibilidad social, ambiental y económica que favorezcan el modelo de ciudad compacta, la capacidad productiva del territorio, la eficiencia energética, la estabilidad de los recursos naturales y la mejora de la calidad ambiental y paisajística
	Llevar a cabo actuaciones tendentes a mejorar la cohesión territorial y a desarrollar de forma sostenible el territorio de la Comunidad Autónoma	La transformación del suelo urbano mediante la regeneración y renovación de los tejidos urbanos y la urbanización del suelo rústico de manera sostenible y justificada
	Identificar los servicios y funciones ecosistémicas de los territorios para garantizar su funcionamiento y los sistemas productivos	La regulación e intervención en el mercado del suelo y de la vivienda
	Evaluar las necesidades de la sociedad y la capacidad de acogida del territorio, planteando alternativas de ordenación que permitan cumplir con los fines de la ordenación territorial	La disciplina urbanística, incluyendo la inspección, el restablecimiento de la legalidad y la sanción de las infracciones de la ordenación urbanística
	Definir los instrumentos de gestión necesarios para alcanzar los objetivos territoriales	La protección del patrimonio arquitectónico, histórico, cultural y natural
	La disciplina territorial, incluyendo la inspección, el restablecimiento de la legalidad y la sanción de las infracciones de la ordenación territorial	Cualquier otro que se considere necesario para la efectividad de los fines de la ordenación urbanística
	Cualquier otro que se considere necesario para la efectividad de los fines de la ordenación territorial	
Los principios rectores de la política social y económica, establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española, y los objetivos básicos contemplados en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía informarán la ordenación territorial y urbanística		

Cuadro/Gráfico 23. Determinaciones de ordenación general o estructural señaladas en la LOUA comparación con las establecidas en la LISTA.

ORDENACIÓN ESTRUCTURAL O GENERAL SEGÚN LA LOUA (art. 10.1)	CLASIFICACIÓN DE LA TOTALIDAD DEL SUELO	URBANO URBANIZABLE NO URBANIZABLE		CLASIFICACIÓN DEL SUELO	DETERMINACIONES DEL PGOM SEGÚN LA LISTA, DEFINIDORAS DEL MODELO GENERAL DE ORDENACIÓN (art. 63)
	RESERVAS PARA VIVIENDAS PROTEGIDAS			DELIMITACIÓN DE ACTUACIONES DE NUEVA URBANIZACIÓN. RESERVA VIVIENDAS PROTEGIDAS	
	SISTEMAS GENERALES CON DESTINO A DOTACIONES PÚBLICAS	PARQUES, JARDINES Y ESPACIOS LIBRES PÚBLICOS INFRAESTRUCTURAS, SERVICIOS, DOTACIONES Y EQUIPAMIENTOS		ESQUEMA DE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURANTES EXISTENTES Y PREVISTOS PARA EL DESARROLLO URBANO	
	ZONAS EN SUELO URBANO Y URBANIZABLE	USO GLOBAL EDIFICABILIDAD GLOBAL DENSIDAD	▶ ▶	PROPUESTAS DE DELIMITACIÓN DE ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN DE NUEVA URBANIZACIÓN QUE SE ESTIMEN CONVENIENTES O NECESARIAS DEBIENDO REMITIR SI ORDENACIÓN DETALLADA EL CORRESPONDIENTE PPO	
	USOS INCOMPATIBLES Y CRITERIOS DE SECTORIZACIÓN DEL SUELO URBANIZABLE NO SECTORIZADO		▶ ▶	CRITERIOS Y DIRECTRICES PARA LOS NUEVOS DESARROLLOS EN FORMA DE ACTUACIONES DE NUEVA URBANIZACIÓN EN SUELO RÚSTICO, O EN SU CASO, DELIMITACIÓN DE ESTAS ACTUACIONES	
	DELIMITACIÓN DE AR Y AM EN SUELO URBANIZABLE (SECTORIZADO Y ORDENADO)		▶ ▶		
	DELIMITACIÓN DE ÁMBITOS DE PROTECCIÓN POR SU CARÁCTER SINGULAR			DELIMITACIÓN DE LOS BIENES Y ESPACIOS QUE DEBAN CONTAR CON UNA SINGULAR PROTECCIÓN POR SU VALOR HISTÓRICO, CULTURAL, URBANÍSTICO O ARQUITECTÓNICO	
	NORMATIVA DE SUELO NO URBANIZABLE DE ESPECIAL PROTECCIÓN			DELIMITACIÓN Y NORMATIVA DE LAS CATEGORÍAS DE SUELO RÚSTICO Y DE LOS ÁMBITOS DE HRD	
	NORMATIVA DE PROTECCIÓN DEL LITORAL				
	MUNICIPIOS DE RELEVANCIA TERRITORIAL: TRÁFICO Y TRANSPORTE. SISTEMAS DE INTERÉS REGIONAL O SINGULAR				

Cuadro/Gráfico 24. Instrumentos de ordenación territorial y su desarrollo según la LISTA

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL	PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ANDALUCÍA (POTA)
	PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO SUBREGIONAL (POTSUB)
	PROYECTOS DE ACTUACIÓN AUTONÓMICOS cuando desarrollan actuaciones no previstas en el planeamiento territorial (declaradas de interés autonómico)

Cuadro/Gráfico 25. Objeto, finalidad y contenido de ordenación del POTA

PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA (POTA)	Tiene por objeto establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes e instrumentos regulados en la LISTA y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general
	FINALIDAD
	El equilibrio y la cohesión social y económica del territorio y la mejora de la competitividad
	Utilización racional de los recursos naturales y la consecución de un territorio más resiliente y menos vulnerable ante el cambio climático
	Integración coordinada de las políticas de desarrollo territorial de la Unión Europea y del Estado
	Propiciar la coordinación y cooperación con las regiones del entorno geopolítico próximo y con las pertenecientes a los mismos organismos de ámbito europeo
	Establecer el marco para la cooperación interadministrativa así como con las entidades representativas de los intereses sociales, económicos y sectoriales, para diseñar políticas de carácter sectorial dirigidas al interés general de los ciudadanos
	CONTENIDO
	Diagnóstico de las oportunidades y problemas territoriales, los objetivos específicos a alcanzar y la definición de las propuestas de actuación durante el periodo de vigencia
	Esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades, sus funciones urbanas y sus áreas de influencia, los principales ejes de comunicación del territorio, los criterios para la mejora de la accesibilidad y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, hidráulicas, de las telecomunicaciones, de la energía y otras
	Criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de ordenación territorial, ambiental, económica y sectorial, y su integración en el sistema de transportes
	Criterios territoriales básicos para la ordenación del espacio litoral
	Criterios territoriales básicos para la gestión sostenible del agua y de los demás recursos naturales, así como para la preservación y puesta en valor del patrimonio cultural, natural, paisajístico y arquitectónico
Identificación de actuaciones concretas territoriales con relevancia estratégica	
Indicación de las zonas afectadas por procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos catastróficos y la definición de las determinaciones territoriales de actuación a contemplar para su prevención	
Criterios territoriales básicos dirigidos a evitar la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico	
Indicación de las áreas o sectores que deban ser objeto de POTSUB o de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio. Determinaciones de aplicación directa	
Concreción de aquellas determinaciones del plan cuya alteración precisará su revisión	
Estimación económica de las acciones comprendidas en el plan y sus prioridades de ejecución. Previsiones para su desarrollo y ejecución	
Criterios de periodicidad y contenido necesario para la elaboración de memorias de gestión	
Una vez aprobado por el Consejo de Gobierno, se remitirá al Parlamento para su aprobación de acuerdo con el artículo 106.11 del Estatuto de Autonomía, y conforme a la tramitación prevista para los planes en el artículo 149 del Reglamento del Parlamento de Andalucía	

Cuadro/Gráfico 26. Objetivos y contenido de ordenación del POTSUB.

PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO SUBREGIONAL (POTSUB)	OBJETIVOS	Propiciar en su ámbito la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio y de sus recursos naturales	
		Constituir el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones Públicas y entidades públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares con incidencia en el territorio	
		El ámbito de los planes abarcará necesariamente el conjunto de términos municipales, completos y contiguos, que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de ordenación territorial	
	CONTE- NIDOS	Objetivos territoriales a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del plan	
		Definición de la estructura funcional básica del territorio objeto de ordenación, con indicación del sistema de infraestructuras básicas, el sistema de asentamientos y los equipamientos y servicios de carácter supralocal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos y que permitan la interconexión urbano-rural en el ámbito	
		En relación con la compatibilidad de usos en el territorio	Objetivos y directrices para la preservación, ordenación y gestión del paisaje del ámbito
			Determinaciones para la preservación del suelo rústico atendiendo a los valores naturales, productivos y paisajísticos, del patrimonio histórico, así como a otros recursos de interés presentes en el ámbito del plan
			Delimitación de las zonas afectadas por procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos
			Indicación de las afecciones sectoriales delimitadas por la Administración competente según la materia, así como el inventario de los dominios públicos y sus servidumbres
			Identificación de actividades con incidencia en la ordenación del territorio existentes y delimitación de zonas preferentes para su implantación
		En relación con el sistema de asentamientos	Definición de los elementos integrantes del sistema de asentamientos
			Determinaciones para el desarrollo y crecimiento de los núcleos urbanos
			Previsión y directrices de localización e implantación de equipamientos y servicios de carácter supralocal, así como de viviendas protegidas
			Previsión y directrices de localización y desarrollo de áreas estratégicas para el sistema económico y productivo del ámbito
		En relación con el sistema de infraestructuras básicas: esquema del sistema de comunicaciones y transportes, y localización e implantación de las infraestructuras del ciclo integral del agua, tratamiento y eliminación de residuos, de telecomunicación, energéticas y otras análogas	
Las determinaciones de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y de los planes urbanísticos vigentes en su ámbito que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas para ellos			
La concreción de aquellas determinaciones del plan cuya alteración precisará su revisión			
La estimación económica de las acciones comprendidas en el Plan y sus prioridades de ejecución. Las previsiones para el desarrollo y ejecución			
Los criterios de periodicidad y contenido necesario para la elaboración de memorias de gestión			
Corresponde al Consejo de Gobierno acordar la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo de oficio o a instancia de las Corporaciones Locales			

Cuadro/Gráfico 27. Instrumentos de desarrollo y ejecución de la ordenación territorial según la LISTA.

INSTRUMENTOS DE DESARROLLO Y GESTIÓN TERRITORIAL	Declaración de Interés Autonómico y, en su caso, Proyectos de Actuación Autonómicos
	Instrumentos de ordenación urbanística
	Planes Especiales de iniciativa autonómica
	Proyectos de obras y urbanización

Cuadro/Gráfico 28. Reservas para dotaciones según la LOUA y el RPU

		RPU (artículo 25). Toda clase de suelo	LOUA. Toda clase de suelo	
SISTEMAS GENERALES (ORDENACIÓN ESTRUCTURAL)	Comunicaciones	s/e	s/e	
	Espacios libres	Parques urbanos	5 m2 por habitante	Entre 5 y 10 m2 por habitante
		Ocio-cultural, recreativo, otros	s/e	s/e
		Equipamiento comunitario	Administrativo	s/e
		Comercial	s/e	s/e
		Cultural y Docente	s/e	s/e
		Sanitario, Asistencial, otros	s/e	s/e

		RPU (Anexo). Para suelo urbanizable. En Sectores										
		Residencial. Tipo de desarrollo					Terciario	Industrial				
		<250 viv.	<500 viv.	<1000 viv.	<2000 viv.	<5000 viv. y más						
SISTEMAS LOCALES (ORDENACIÓN PORMENORIZADA)	Espacios libres	Jardines	15 m2 por vivienda	15 m2 por vivienda	15 m2 por vivienda	15 m2 por vivienda	15 m2 por vivienda	10 % superficie ámbito	10 % superficie ámbito			
		Áreas de juego	3 m2 por vivienda	3 m2 por vivienda	6 m2 por vivienda	6 m2 por vivienda	6 m2 por vivienda					
		Áreas peatonales	s/e	s/e	s/e	s/e	s/e					
	Equipamiento comunitario	Docente	Preescolar	no	2 m2 por vivienda	no	no					
			EGB	10 m2 por vivienda								
			BUP	no	no	no	no	4 m2 por vivienda				
		Deportivo	no	6 m2 por vivienda	6 m2 por vivienda	8 m2 por vivienda	8 m2 por vivienda	Entre 4% y 6% superficie ámbito	2% superficie ámbito			
		Comercial		2 m2 construidos por vivienda	1 m2 construido por vivienda	2 m2 construido por vivienda	3 m2 construido por vivienda	4 m2 construido por vivienda		1% superficie		
			Social y otros	Socio-Cultural	3 m2 construidos por vivienda	4 m2 construidos por vivienda	6 m2 construidos por vivienda	6 m2 construidos por vivienda		1% superficie		
			Sanitario									
			Asistencial									
			Administrativo									
			Religioso									

s/e sin especificar

		LOUA. Área Urbanas y Sectores					
		Residencial	Terciario	Industrial	Turístico		
SISTEMAS LOCALES (ORDENACIÓN PORMENORIZADA)	Espacios libres	Jardines	Entre 18 y 21 m2 por 100 m2. construidos	Mínimo 10% superficie ámbito	Mínimo 10% superficie ámbito	Mínimo 20% superficie ámbito	
		Áreas de juego					
		Áreas peatonales					
	Equipamiento comunitario	Docente	Entre 37 y 12 m2. por 100 m2. construidos	Entre 4% y 15% superficie ámbito	Entre 4% y 15% superficie ámbito	Entre 5% y 15% superficie ámbito	
		Deportivo					
		Comercial					
		Social y otros					Socio-Cultural
							Sanitario
							Asistencial
							Administrativo
Religioso							

s/e sin especificar

**Cuadro/Gráfico 29. Instrumentos de ordenación urbanística previstos en la LIS-
TA. Comparación con los regulados en la LOUA**

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA PREVISTOS EN LA LISTA (ordenación y complementarios)	INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA GENERAL	Plan General de Ordenación Municipal (PGOM)			INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA EN LA LOUA	PLANEAMIENTO GENERAL	Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU)		
		Plan de Ordenación Intermunicipal (POI)					Plan de Ordenación Intermunicipal (POI)		
		Plan Básico de Ordenación Municipal (PBOM)					Plan de Sectorización (PS)		
	INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DETALLADA	Plan de Ordenación Urbana (POU)				PLANES DE DESARROLLO	Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU)		
		Plan Parcial de Ordenación (PPO). “Establecer la ordenación detallada y la programación de una actuación de nueva urbanización en suelo rústico”					Plan Parcial de Ordenación (PPO)		
		Plan de Reforma Interior (PRI). “Establecer la ordenación detallada y la programación de actuaciones en el ámbito para el que sea necesaria una actuación de reforma interior en suelo urbano”							
		Estudio de Ordenación (EO). “Delimitación, ordenación detallada y la programación de una actuación de mejora urbana en suelo urbano en el ámbito de un área homogénea”.							
		Plan Especial (PE)	Conservar, proteger y mejorar la situación del patrimonio histórico, cultural, urbanístico y arquitectónico, el medio ambiente y el paisaje, así como para implementar medidas contra el cambio climático en ámbitos definidos sobre cualquier clase de suelo					Plan Especial (PE)	De protección del medio urbano-De protección de bienes y espacios naturales
			Establecer, desarrollar, definir y ejecutar o proteger servicios, infraestructuras o equipamientos						De infraestructuras y equipamientos
			Establecer la ordenación detallada de los sistemas generales de puertos y aeropuertos						
			Establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo				▶	▶	Para establecer reservas de patrimonios públicos de suelo
			Delimitar las áreas del ejercicio del derecho de tanteo y retracto para controlar los asentamientos irregulares en suelo rústico				▶	▶	
			Regenerar ámbitos urbanos consolidados y degradados en su situación física, social, económica y ambiental				▶	▶	De ordenación de áreas urbanas y reforma interior
			Establecer medidas de adecuación ambiental y territorial para agrupaciones de edificaciones irregulares						De adecuación ambiental y paisajística
			Delimitar, en su caso, y establecer las medidas de preservación y protección en los ámbitos tradicionales de casas-cueva cuando requieran ordenación urbanística						
Regular el HRD					De protección del medio rural de HRD				
Desarrollar las actuaciones propuestas por los instrumentos de ordenación territorial									
				Para la construcción de viviendas de protección pública					
				Para actuaciones de interés público en suelo no urbanizable					
				Otros					
INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS	Estudio de Detalle (ED)				Estudio de Detalle (ED)				
	Catálogo (CT)				CATÁLOGO (CT)				
	Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización (OME) y (OMU)				RESTANTES INSTRUMENTOS				
	Norma Directora (ND)				Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización (OME) y (OMU)				
					Normas Directoras de la Ordenación Urbanística (NDOU)				

Cuadro/Gráfico 30. Determinaciones del PGOM

DETERMINACIONES DEL PGOM	Clasificación del suelo con la delimitación del suelo urbano y del suelo rústico	
	Delimitación y la normativa general de las categorías de suelo rústico, así como, en su caso, de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado	
	Esquema de los elementos estructurantes y del futuro desarrollo urbano:	Sistema general de espacios libres y zonas verdes
		Sistema estructurante de movilidad
		Sistema general de equipamientos comunitarios
		Redes de infraestructuras y servicios
	Delimitación de los bienes y espacios que deban contar con una singular protección por su valor histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico	
	Criterios y directrices para los nuevos desarrollos de las actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico	
	Normativa de las categorías de suelo rústico así como, en su caso, de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado	
	En su caso, la propuesta de delimitación de la actuación o actuaciones de transformación de nueva urbanización	

Cuadro/Gráfico 31. Competencia para la tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos, resumen del contenido del artículo 75 de la LISTA en cuanto a las competencias iniciar, tramitar y/o aprobar los instrumentos urbanísticos regulados en la misma

INSTRUMENTO URBANÍSTICO		INICIATIVA	TRAMITACIÓN	INFORME CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA URBANISMO (CCMU)	APROBACIÓN	TRÁMITE AMBIENTAL (modificación de la GICA, Disposición final quinta de la LISTA)
INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA GENERAL	PGOM	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Vinculante	Ayuntamiento	EAE ordinaria
	POI	CCMU	CCMU	---	CCMU	EAE ordinaria
	PBOM	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Vinculante	Ayuntamiento	EAE ordinaria
INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DETALLADA	POU	Ayuntamiento	Ayuntamiento	No vinculante	Ayuntamiento	EAE ordinaria
	PPO	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Vinculante (en ausencia de planeamiento general o si no está prevista la actuación en él)	Ayuntamiento	EAE ordinaria
		Iniciativa privada				
	PRI	Ayuntamiento	Ayuntamiento	No vinculante	Ayuntamiento	EAE simplificada
		Iniciativa privada				
	OE	Ayuntamiento	Ayuntamiento	No vinculante	Ayuntamiento	EAE simplificada
		Iniciativa privada				
	PE	Municipal	Ayuntamiento	Ayuntamiento	No Vinculante/Vinculante (incidencia supralocal y HRD)	Ayuntamiento
Supramunicipal		CCMU	CCMU	---	CCMU	
INTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS	ED	Ayuntamiento	Ayuntamiento	No	Ayuntamiento	Excluido
		Iniciativa privada				
	CT	Ayuntamiento	Ayuntamiento	No	Ayuntamiento	Excluido
	OME	Ayuntamiento	Ayuntamiento	No	Ayuntamiento	Excluido
	OMU	Ayuntamiento	Ayuntamiento	No	Ayuntamiento	Excluido
ND	CCMU	CCMU	---	CCMU	Excluido	
Normas sustantivas transitorias (artículo 85.3.2ª de la LISTA)		CCMU	CCMU	---	CCMU	EAE ordinaria

Cuadro/Gráfico 32. Fases de tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos

INSTRUMENTO URBANÍSTICO		INICIATIVA	ACTOS PREPARATORIOS		PROCEDIMIENTO						APROBACIÓN DEFINITIVA
			CONSULTAS	AVANCE	APROBACIÓN INICIAL	INFORMACIÓN PÚBLICA		INFORME CCMU	NUEVA INFORMACIÓN PÚBLICA		
INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA GENERAL	PGOM (EAE ordinaria)	Ayuntamiento	Previa según LPACAP preceptiva/Consulta Administraciones sectoriales (1 mes)/Colaboración CCMU	Preceptivo (se considera borrador de EAE)	Ayuntamiento	Plazo no inferior a 45 días. Suspensión de autorización (máximo 3 años). Versión preliminar de EAE	“Audiencia a los municipios colindantes/Solicitud de informe a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados/Consulta a las compañías suministradoras”	Vinculante/informe preceptivo y vinculante. Consejería competente en materia de delimitación de los términos municipales	Modificaciones sustanciales introducidas por la Administración competente para su tramitación. Propuesta final de EAE	Completa (total o parcial)/Suspensión por defectos subsanales/Denegada (3 años desde la aprobación inicial)	
	POI (EAE ordinaria)	CCMU	Previa según LPACAP preceptiva/Consulta Administraciones sectoriales (1 mes)	Preceptivo (se considera borrador de EAE)	CCMU	Plazo no inferior a 45 días. Suspensión de autorización (máximo 3 años). Versión preliminar de EAE	Solicitud de informe a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados/Consulta a las compañías suministradoras	Informe preceptivo y vinculante. Consejería competente en materia de delimitación de los términos municipales	Modificaciones sustanciales introducidas por la Administración competente para su tramitación. Propuesta final de EAE	Completa (total o parcial)/Suspensión por defectos subsanales/Denegada (3 años desde la aprobación inicial)	
	PBOM (EAE ordinaria)	Ayuntamiento	Previa según LPACAP preceptiva/Consulta Administraciones sectoriales (1 mes)/Colaboración CCMU	Preceptivo (se considera borrador de EAE)	Ayuntamiento	Plazo no inferior a 45 días. Suspensión de autorización (máximo 3 años). Versión preliminar de EAE	“Audiencia a los municipios colindantes/Solicitud de informe a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados/Consulta a las compañías suministradoras”	Vinculante/informe preceptivo y vinculante. Consejería competente en materia de delimitación de los términos municipales	Modificaciones sustanciales introducidas por la Administración competente para su tramitación. Propuesta final de EAE	Completa (total o parcial)/Suspensión por defectos subsanales/Denegada (3 años desde la aprobación inicial)	
INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DETALLADA	POU (EAE ordinaria)	Ayuntamiento	Previa según LPACAP preceptiva/Consulta Administraciones sectoriales (1 mes)/Colaboración CCMU	Preceptivo (se considera borrador de EAE)	Ayuntamiento	Plazo no inferior a 45 días. Suspensión de autorización (máximo 3 años). Versión preliminar de EAE	Solicitud de informe a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados/Consulta a las compañías suministradoras	No vinculante	Modificaciones sustanciales introducidas por la Administración competente para su tramitación. Propuesta final de EAE	Completa (total o parcial)/Suspensión por defectos subsanales/Denegada (3 años desde la aprobación inicial)	
	PPO (EAE ordinaria)	Ayuntamiento	Previa según LPACAP facultativa/Consulta Administraciones sectoriales (1 mes)/Colaboración CCMU	Preceptivo (se considera borrador de EAE)	Ayuntamiento	Plazo no inferior a 45 días. Suspensión de autorización (máximo 3 años). Versión preliminar de EAE	Solicitud de informe a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados/Llamamiento al trámite de información pública a las personas propietarias/Consulta a las compañías suministradoras	Vinculante	Modificaciones sustanciales introducidas por la Administración competente para su tramitación. Propuesta final de EAE	Completa (total o parcial)/Suspensión por defectos subsanales/Denegada (3 años desde la aprobación inicial)	
		Iniciativa privada				Admisión iniciática 2 meses. Aprobación de avance o inicial 3 meses	Sin resolución en plazo, información pública a instancia de la iniciativa			Se insta a la aprobación con la presentación de la documentación resultado de trámites anteriores. En el plazo de 3 meses se considera aprobado salvo informe negativo vinculante	
	PRI (EAE simplificada)	Ayuntamiento	Previa según LPACAP facultativa/Consulta Administraciones sectoriales (1 mes)/Colaboración CCMU	Preceptivo (se considera borrador de EAE)	Ayuntamiento	Plazo no inferior a 20 días. Suspensión de autorización (máximo 3 años)	Solicitud de informe a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados/Llamamiento al trámite de información pública a las personas propietarias/Consulta a las compañías suministradoras	No vinculante	Modificaciones sustanciales introducidas por la Administración competente para su tramitación	Completa (total o parcial)/Suspensión por defectos subsanales/Denegada (3 años desde la aprobación inicial)	
		Iniciativa privada				Admisión iniciática 2 meses. Aprobación inicial 3 meses	Sin resolución en plazo, información pública a instancia de la iniciativa			Se insta a la aprobación con la presentación de la documentación resultado de trámites anteriores. En el plazo de 3 meses se considera aprobado	
	OE (EAE simplificada)	Ayuntamiento	Previa según LPACAP facultativa/Consulta Administraciones sectoriales (1 mes)/Colaboración CCMU	Preceptivo (se considera borrador de EAE)	Ayuntamiento	Plazo no inferior a 20 días. Suspensión de autorización (máximo 3 años)	Solicitud de informe a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados/Llamamiento al trámite de información pública a las personas propietarias/Consulta a las compañías suministradoras	No vinculante	Modificaciones sustanciales introducidas por la Administración competente para su tramitación	Completa (total o parcial)/Suspensión por defectos subsanales/Denegada (3 años desde la aprobación inicial)	
		Iniciativa privada				Admisión iniciática 2 meses. Aprobación inicial 3 meses	Sin resolución en plazo, información pública a instancia de la iniciativa			Se insta a la aprobación con la presentación de la documentación resultado de trámites anteriores. En el plazo de 3 meses se considera aprobado	
PE (EAE según el caso)	Ayuntamiento	Previa según LPACAP facultativa/Consulta Administraciones sectoriales (1 mes)/Colaboración CCMU	Preceptivo si se exige EAE (se considera en su caso borrador de EAE)	Ayuntamiento	Plazo no inferior a 45 días si requiere EAE ordinaria, en caso contrario 20 días. Suspensión de autorización (máximo 3 años). Versión preliminar de EAE si el trámite es ordinario	Solicitud de informe a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados/Llamamiento al trámite de información pública a las personas propietarias (no se exigirá cuando la propiedad sea indeterminada)/Consulta a las compañías suministradoras	No vinculante/vinculante según el caso	Modificaciones sustanciales introducidas por la Administración competente para su tramitación. En caso EAE ordinaria, propuesta final de EAE	Completa (total o parcial)/Suspensión por defectos subsanales/Denegada (3 años desde la aprobación inicial)		
	CCMU						---				
INTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS	ED	Ayuntamiento	Art. 81 de la LISTA. Se regulará reglamentariamente								
		Iniciativa privada									
	CT	Ayuntamiento	Art. 81 de la LISTA. Se regulará reglamentariamente. Pueden tramitarse con el instrumento de ordenación								
	OME	Ayuntamiento	Art. 81 de la LISTA. Según la LBRL								
	OMU	Ayuntamiento	Art. 81 de la LISTA. Según la LBRL								
ND	CCMU	Art. 81 de la LISTA. CCMU con intervención organismos y entidades administrativas gestoras de intereses públicos relacionados con las mismas									

CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE ▶

Cuadro/Gráfico 33. Esquema de la ejecución urbanística en la LISTA. Comparación con las previsiones de la LOUA

TÍTULO V DE LA LISTA. EJECUCIÓN URBANÍSTICA	DISPOSICIONES GENERALES	DEFINICIONES Y CRITERIOS GENERALES		COMPARACIÓN. EJECUCIÓN URBANÍSTICA EN LA LOUA	Título IV. Ejecución de los instrumentos de planeamiento. Capítulo I. Disposiciones generales. Sección Primera. Definiciones y criterios generales. Sección Segunda. La organización y el orden de desarrollo de la ejecución. Sección Tercera. Las formas de gestión de la actividad administrativa de ejecución. Sección Cuarta. Convenios urbanísticos de gestión. Sección. Los presupuestos de cualquier actividad de ejecución	
		PARCELACIONES			Título II. El régimen urbanístico del suelo. Capítulo II. El régimen urbanístico en las distintas clases de suelo. Sección Sexta. Las parcelaciones	
		REPARCELACIONES			Título IV. Ejecución de los instrumentos de planeamiento. Capítulo I. Disposiciones generales. Sección Séptima. La reparcelación	
		OBRAS DE URBANIZACIÓN	GASTOS		Título IV. Ejecución de instrumentos de planeamiento. Capítulo II. La actuación por unidades de ejecución. Sección Primera. Disposiciones generales	
			PROYECTOS DE URBANIZACIÓN (PU)		Título IV. Ejecución de los instrumentos de planeamiento. Capítulo I. Disposiciones generales. Sección Sexta. Proyectos de Urbanización	
			RECEPCIÓN DE OBRAS DE URBANIZACIÓN		Título IV. Ejecución de los instrumentos de planeamiento. Capítulo V. La conservación de obras y construcciones. Sección Primera. Las obras de urbanización	
			DEBER DE CONSERVACIÓN DE OBRAS DE URBANIZACIÓN			
		EJECUCIÓN DE ACTUACIONES SISTEMÁTICAS	DEFINICIONES GENERALES	UNIDADES DE EJECUCIÓN		Título IV. Ejecución de instrumentos de planeamiento. Capítulo II. La actuación por unidades de ejecución. Sección Primera. Disposiciones generales
				SISTEMAS DE ACTUACIÓN		
			SISTEMA DE COMPENSACIÓN			Título IV. Ejecución de instrumentos de planeamiento. Capítulo II. La actuación por unidades de ejecución. Sección Cuarta. Sistema de Compensación
			SISTEMA DE EXPROPIACION			Título IV. Ejecución de instrumentos de planeamiento. Capítulo II. La actuación por unidades de ejecución. Sección Segunda. Sistema de Expropiación
			SISTEMA DE COOPERACIÓN			Título IV. Ejecución de instrumentos de planeamiento. Capítulo II. La actuación por unidades de ejecución. Sección Tercera. Sistema de Cooperación
		EJECUCIÓN DE ACTUACIONES ASISTEMÁTICAS	ÁMBITO			
			ACTUACIONES PARA MEJORA O COMPLETAR LA URBANIZACIÓN			Título IV. Ejecución de instrumentos de planeamiento. Capítulo IV. Otras formas de gestión. Sección Primera. La ejecución de obras públicas ordinarias
			ENTIDAD DE URBANIZACIÓN			
			PROYECTO DE DISTRIBUCIÓN DE CARGAS DE URBANIZACIÓN			
			LIQUIDACIÓN DE LA ACTUACIÓN			
			ACTUACIONES PARA LA OBTENCIÓN DE SISTEMAS			
		OBTENCIÓN Y EJECUCIÓN DE SISTEMAS GENERALES Y LOCALES				Título IV. Ejecución de instrumentos de planeamiento. Capítulo III. Ejecución de dotaciones. Título II. El régimen urbanístico del suelo. Capítulo II. El régimen urbanístico en las distintas clases de suelo. Sección Quinta. Las áreas de reparto y el aprovechamiento medio. (Transferencias, reservas y compensaciones monetarias sustitutivas)
		ÁREAS DE GESTIÓN INTEGRADA				Título IV. Ejecución de instrumentos de planeamiento. Capítulo IV. Otras formas de gestión. Sección Segunda. La ejecución de Áreas de Gestión Integrada
		EXPROPIACIÓN POR RAZÓN DE URBANISMO				Título V. La expropiación por razón de urbanismo
		INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DEL SUELO	PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO (PPS)			Título III. Instrumentos de intervención en el mercado del Suelo. Capítulo I. Los patrimonios públicos de suelo
			DERECHOS DE SUPERFICIE Y DE TANTEO Y RETRACTO			Título III. Instrumentos de intervención en el mercado del Suelo. Capítulo II. Derecho de superficie. Capítulo III. Derechos de tanteo y retracto
Materilización final de la ejecución a través de las actuaciones edificatorias (TÍTULO VI. ACTIVIDAD DE EDIFICACIÓN)						

Cuadro/Gráfico 34. Formas de ejecución sistemáticas y asistemáticas según la regulación establecida en la LISTA. Comparación con la LOUA

FORMAS O SISTEMAS DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA SEGÚN LA LOUA	SISTEMÁTICAS	OBTENCIÓN DE SUELO CESIÓN, EQUIDISTRIBUCIÓN Y URBANIZACIÓN	PÚBLICO		EXPROPIACIÓN COOPERACIÓN	PRIVADO	COMPENSACIÓN			FORMAS O SISTEMAS DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA SEGÚN LA LISTA	SISTEMÁTICAS	OBTENCIÓN DE SUELO CESIÓN, EQUIDISTRIBUCIÓN Y URBANIZACIÓN	PÚBLICO		EXPROPIACIÓN COOPERACIÓN
			EXPROPIACIÓN	COOPERACIÓN									PRIVADO	COMPENSACIÓN	
	FORMAS DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA ASISTEMÁTICAS	EQUIDISTRIBUCIÓN	TAU	TRANSFERENCIAS	▶	▶					FORMAS DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA ASISTEMÁTICAS	EQUIDISTRIBUCIÓN	TRANSFERENCIAS		
				RESERVAS DE APROVECHAMIENTO									RESERVAS DE APROVECHAMIENTO		
				COMPENSACIONES MONETARIAS SUSTITUTIVAS									COMPENSACIONES MONETARIAS SUSTITUTIVAS		
			CONSTITUCIÓN DE COMPLEJO INMOBILIARIO												
			EXPROPIACIÓN												
			OCUPACIÓN DIRECTA												
	OBTENCIÓN SUELO DOTACIONAL	EXPROPIACIÓN	OCUPACIÓN DIRECTA	TAU	TRANSFERENCIAS	▶	▶					OBTENCIÓN SUELO DOTACIONAL	EXPROPIACIÓN		
					RESERVAS DE APROVECHAMIENTO								RESERVAS DE APROVECHAMIENTO		
			CONSTITUCIÓN DE COMPLEJO INMOBILIARIO												
			OCUPACIÓN DIRECTA												
URBANIZACIÓN		OBRAS PÚBLICAS ORDINARIAS									URBANIZACIÓN	OBRAS PÚBLICAS ORDINARIAS			

Mecanismos de intervención en ejecución asistemática:

- Delimitación de ámbito.
- Entidad de Urbanización.
- Proyecto de distribución de cargas y beneficios
- Liquidación de la actuación

Cuadro/Gráfico 35. Iniciativa del sistema de compensación de la LISTA. Comparación con el contenido de la LOUA

		PROPIETARIO ÚNICO	CONVENIO TOTALIDAD DE LOS PROPIETARIOS	PROPIETARIO + 50% DEL SUELO	AGENTE URBANIZADOR		PROPIETARIO ÚNICO Y LA TOTALIDAD DE PROPIETARIOS MEDIANTE CONVENIO	PROPIETARIO + 50% DEL SUELO	AGENTE URBANIZADOR		
PROCEDI-MIENTO PARA EL ESTABLE-CIMIENTO DEL SIS-TEMA DE COMPEN-SACIÓN EN LA LOUA	PRESENTA-CIÓN DE LA INICIATIVA	DESESTIMACIÓN (causa justificada ejercicio de potestad planeamiento. No solvencia económica financiera o técnica)				▶	PROCEDI-MIENTO PARA EL ESTABLE-CIMIENTO DEL SIS-TEMA DE COMPEN-SACIÓN EN LA LISTA	LA PERSONA PROPIETARIA ÚNICA O LA TOTALIDAD DE LAS PERSONAS PROPIETARIAS, INICIANDO EL EXPE-DIENTE DE RP Y, EN SU CASO, ME-DIANTE EL CONVENIO URBANÍSTICO QUE DETERMINE LAS CONDICIONES Y LOS TÉRMINOS DE LA EJECUCIÓN DEL INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA	LAS PERSO-NAS PROPIE-TARIAS QUE REPRESENTEN MÁS DEL CIN-CUENTA POR CIENTO DE LA SUPERFICIE DE LA UNIDAD DE EJECUCIÓN, QUE SE CONS-TITUIRÁN EN JUNTA DE COM-PENSACIÓN	NO SERÁ PRECEPTIVA LA CONSTITUCIÓN DE LA JUNTA DE COMPEN-SACIÓN EN SIGUIENTE SUPUESTO: SI LO ACUERDA LA ADMINISTRACIÓN ACTUANTE, CORRES-PONDIENDO SU INICIA-TIVA A LAS PERSONAS PROPIETARIAS QUE REPRESENTEN MÁS DEL CINCUENTA POR CIENTO DE LA SUPER-FICIE DE LA UNIDAD DE EJECUCIÓN, SIEMPRE QUE EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN, ADE-MÁS DE LO PREVISTO EN LA LEY, CUMPLA LOS REQUISITOS Y LOS CRI-TERIOS ADICIONALES DE REPRESENTACIÓN Y DE ACTUACIÓN QUE SE ESTABLEZCAN RE-GLAMENTARIAMENTE. LA INICIATIVA DEBE FORMALIZARSE POR ES-CRITO ANTE LA ADMI-NISTRACIÓN ACTUANTE Y TIENE QUE INCORPO-RAR UN PROYECTO DE BASES, QUE SERÁ SOME-TIDO A INFORMACIÓN PÚBLICA POR PLAZO MÍNIMO DE UN MES, CUYOS TÉRMINOS SE ESTABLECERÁN REGLA-MENTARIAMENTE	
		APROBACIÓN DE INICIATIVA. Establecimien-to del sistema									ACEPTACIÓN DE LA INICIATIVA. Inicio del procedimiento para el establecimiento
		ESTABLE-CIMIENTO DEL SISTE-MA	APROBACIÓN ESTATUTOS Y BASES								APROBACIÓN ESTATUTOS Y BASES. APRO-BACIÓN DE-FINITIVA DEL SISTEMA
	INICIO TRAMI-TACIÓN PLA-NEAMIENTO Y PROYECTO DE URBANIZA-CIÓN				APERTURA DEL TRÁMITE DE INFORMA-CIÓN PÚBLICA						
	POSIBLE OFERTA QUE PRESENTEN LA MAYORÍA DE LA SUPERFICIE DE ACTUA-CIÓN				PROPIETARIOS TIENEN UN MES PARA PRESENTAR LA INICIATIVA COMO TALE, PAGANDO GASTOS AL URBANI-ZADOR						
	NO PRESENTACIÓN INICITIVA PROPIE-TARIOS. SE REANUDA COMO URBANI-ZADOR				ACUERDO URBANIZADOR-PROPIETA-RIOS						
	CONCURRENCIA CON OTROS URBANI-ZADORES				NO APORTACIÓN DE NUEVA PROPUES-TAS						
	FORMALIZACIÓN SELECCIONADO ME-DIANTE CONVENIO										

Cuadro/Gráfico 36. Organización de la ejecución asistemática en la LISTA

FORMAS DE EJECUCIÓN ASISTEMÁTICA SEGÚN LA LISTA	EQUIDISTRIBUCIÓN	TRANSFERENCIAS	
		RESERVAS DE APROVECHAMIENTO	
		COMPENSACIONES MONETARIAS SUSTITUTIVAS	
		CONSTITUCIÓN DE COMPLEJO INMOBILIARIO	
	OBTENCIÓN SUELO DOTACIONAL	EXPROPIACIÓN	
		OCUPACIÓN DIRECTA	
		TRANSFERENCIAS	
		RESERVAS DE APROVECHAMIENTO	
		CONSTITUCIÓN DE COMPLEJO INMOBILIARIO	
	URBANIZACIÓN	OBRAS PÚBLICAS ORDINARIAS	
	Mecanismos de intervención en ejecución asistemática:		
	Delimitación de ámbito.		
	Entidad de Urbanización.		
Proyecto de distribución de cargas y beneficios			
Liquidación de la actuación			

Cuadro/Gráfico 37. Formas de obtención de dotaciones según la LISTA

EJECUCIÓN SISTEMÁTICA. EJECUCIÓN MEDIANTE UN SISTEMA DE ACTUACIÓN EN UNA UNIDAD DE EJECUCIÓN	Como cesión obligatoria y gratuita, cuando están adscritos a una unidad de ejecución, en desarrollo del correspondiente sistema de actuación
	Por la necesidad de anticipar su obtención, por el procedimiento de expropiación (la Administración expropiante ocupa la posición del propietario en la ejecución de la unidad) u ocupación directa (el propietario materializa el derecho reconocido en la unidad) cuando exista una necesidad urgente de adquisición
EJECUCIÓN ASISTEMÁTICA	Mediante cesión, venta o distribución de aprovechamientos o TAU
	Mediante la constitución de un complejo inmobiliario de carácter urbanístico
	Mediante reserva de aprovechamiento
	Mediante expropiación
	Mediante ocupación directa

Cuadro/Gráfico 38. Esquema de tramitación de fijación de justiprecio mediante tasación individual

TASACIÓN INDIVIDUAL Arts. 24 al 35 LEF y 28 al 31 REF. Art. 120 LISTA	POSIBILIDAD DE DECLARAR LA URGENCIA EN LA OCUPACIÓN. Art. 52 LEF
	POSIBILIDAD DE ACORDAR EN CUALQUIER MOMENTO EL MUTUO ACUERDO. Art. 24 LEF (en principio en el plazo de 15 días del inicio del expediente)
	PIEZA SEPARADA DE CADA BIEN. Art. 26 LEF
	REQUERIMIENTO A LA PROPIEDAD PARA QUE PRESENTE HOJA DE APRECIO. 20 días. Art. 29 LEF
	ACEPTACIÓN O RECHAZO DE LA VALORACIÓN DEL PROPIETARIO POR LA ADMINISTRACIÓN. 20 días. Art. 30 LEF
	EN CASO DE RECHAZO, NUEVA HOJA DE APRECIO DE LA ADMINISTRACIÓN. 10 días. Art. 30 LEF
	RECHAZO DE LA NUEVA HOJA DE APRECIO DE LA ADMINISTRACIÓN: REMISIÓN A CPV. Art. 31 LEF y 123.4 LISTA

Cuadro/Gráfico 39. Esquema de tramitación de fijación de justiprecio mediante tasación conjunta

TASACIÓN CONJUNTA Arts. 102 y 121 LISTA	APROBACIÓN INICIAL DEL PROYECTO DE TASACIÓN CONJUNTA. Art. 202 RGU
	INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PROYECTO. Plazo de un mes. Art. 202.2 RGU
	APROBACIÓN DEFINITIVA DEL PROYECTO. Art. 202.6 RGU. Seis meses desde su incoación. Art. 121.1 LISTA
	APROBACIÓN DEL PROYECTO. EFECTO DE DECLARACIÓN DE URGENCIA EN LA OCUPACIÓN. Art. 121.2 LISTA

Cuadro/Gráfico 40. Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Esquema general

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DEL SUELO	PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO (PPS) (de la CA y Municipal)	CLASES
		CONSTITUCIÓN
		BIENES Y RECURSOS INTEGRANTES
		DESTINO
		DISPOSICIÓN
	DERECHO DE SUPERFICIE	
	TANTEO Y RETRACTO. DELIMITACIÓN DE ÁREAS	

Cuadro/Gráfico 41. Bienes de la Administración y organización de los PPS

BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN (en especial de las Entidades Locales)	DEMANIALES	USO PÚBLICO			
		SERVICIO PÚBLICO			
		COMUNALES			
	PATRIMONIALES	SOBRANTES			
		EFECTOS NO UTILIZABLES			
		PATRIMONIO REGULAR			
		PATRIMONIO AFECTADO. PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO	CONCEPTO	Están afectados a unos fines y objetivos	
				Se constituyen como bienes separados del resto	
			Tienen un régimen de gestión específico		
		OBJETO Y FINALIDAD	Crear reservas de suelo para actuaciones públicas		
Facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento					
Conseguir una intervención pública en el mercado del suelo					
	Garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas protegidas				

Cuadro/Gráfico 42. Gestión y disposición de bienes inmuebles del PPS

Según la LOUA		Según la LISTA
Enajenación mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación sobre contratación de las administraciones públicas, estando excluida, expresamente, la adjudicación directa, previendo el concurso cuando los bienes estén destinados a usos residenciales (destinados a uso residencial para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a precio limitado) y usos declarados de interés público	▶	Podrán ser “enajenados mediante cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación aplicable a la Administración titular, salvo el de adjudicación directa, y preceptivamente mediante concurso cuando se destinen a viviendas protegidas” y cuando se refieran a “usos declarados de interés social”
Cesión directa o bien mediante convenio de los usos residenciales con las limitaciones señaladas o de los usos de intereses social, gratuitamente o por precio inferior al de su valor urbanístico, a otras administraciones públicas territoriales o a entidades de capital mayoritariamente público	▶	“Podrán permutarse por viviendas privadas, para su venta o alquiler social, como vivienda protegida”
Cesión gratuita o por precio inferior al de su valor urbanístico, para el fomento y la construcción de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública, a entidades cooperativas o de carácter benéfico social sin ánimo de lucro, todo ello mediante concurso. Si el concurso hubiera resultado desierto procedía la adjudicación directa en el plazo máximo de un año, teniendo en cuenta los pliegos y bases utilizados para los concursos	▶	Podrán ser “cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico o mediante cualquier otra contraprestación urbanística cuando se destinen a viviendas protegidas” y a “usos declarados de interés social”; o “directamente o mediante convenio establecido a tal fin, a cualquiera de las otras Administraciones Públicas territoriales, y a entidades o sociedades de capital íntegramente público”
	▶	Podrán ser “cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico, para el fomento de viviendas protegidas, a entidades sin ánimo de lucro, bien cooperativas o de carácter benéfico o social, mediante concurso”
		“Enajenados mediante adjudicación directa cuando la resolución de los procedimientos” referidos a transmisión a particulares “hayan quedado desiertos, con sujeción en todo caso a los pliegos o bases por los que estos se hayan regido”

Cuadro/Gráfico 43. Bienes integrantes del PPS en la LOUA y en la LISTA

BIENES INTEGRANTES DEL PPS SEGÚN LA LISTA			Bienes patrimoniales incorporados por decisión de la Administración, que podrá ser limitada temporalmente o sujeta a condiciones	BIENES INTEGRANTES DEL PPS SEGÚN LA LOUA
Los terrenos y las construcciones adquiridos por la Administración titular en virtud de cualquier título con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo y, en todo caso		▶	Los terrenos y construcciones adquiridos por la Administración en virtud de cualquier título con el fin de su incorporación al patrimonio público de suelo	
Los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto		▶	Los que sean consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto	
Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico por ministerio de la ley o en virtud de convenio urbanístico		▶	Terrenos y construcciones obtenidos en virtud de cesiones que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico que le corresponde a ésta por Ley o en virtud de convenio urbanístico	
Los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico		▶	Los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico	
Los ingresos obtenidos en virtud de las sanciones urbanísticas, una vez descontado el importe destinado a garantizar el coste de la actividad administrativa de inspección y disciplina territorial y urbanística		▶	Los ingresos obtenidos por las multas impuestas como consecuencia de infracciones urbanísticas	
Los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo rústico		▶	Los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable u otros	
Los recursos derivados de su gestión y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos		▶	Los derivados de la gestión del patrimonio público del suelo y los bienes adquiridos con la aplicación de los recursos que integran el mismo	
Los ingresos procedentes de la concesión o autorización sobre los bienes dotacionales, arrendamiento o intereses bancarios y los bienes permutados incluidos dentro del patrimonio público de suelo o el producto de su enajenación				

Cuadro/Gráfico 44. Destino de los bienes integrantes del PPS

DESTINO	TERRENOS	En suelo residencial, a la construcción de viviendas protegidas. Excepcionalmente, y previa declaración motivada de la Administración titular, se podrán enajenar estos bienes para la construcción de otros tipos de viviendas
		A usos declarados de interés social
		A cualesquiera de los usos admitidos por los instrumentos de ordenación, cuando así sea conveniente para la ejecución de este, tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público de suelo y así se declare motivadamente por la Administración titular, por su interés social
INGRESOS		La adquisición de suelo destinado a viviendas protegidas y a la construcción de estas
		Soluciones habitacionales urgentes para paliar los efectos de situaciones de emergencias, así como a otros usos de interés social
		La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo
		La ejecución de actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, dirigidas a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente
		La ejecución de sistemas generales y locales, equipamientos, dotaciones y la realización de actuaciones públicas dirigidas a la mejora y puesta en valor de los espacios naturales y los bienes inmuebles del patrimonio histórico
		Creación y promoción de suelo para el ejercicio de actividades empresariales que generen empleo, vinculadas a operaciones de regeneración y renovación urbana

Cuadro/Gráfico 45. Actos sujetos a licencias en la LISTA Comparación con el contenido de la LOUA/RDUA

LISTA (Artículo 137)		LOUA (Artículo 169)	RDUA	
			Artículo 7	Artículo 8
ESTÁN SUJETOS A PREVIA LICENCIA URBANÍSTICA MUNICIPAL LAS OBRAS, CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES, INSTALACIONES, INFRAESTRUCTURAS Y USO DEL SUELO, INCLUIDOS EL SUBSUELO Y EL VUELO, ASÍ COMO LAS DIVISIONES, SEGREGACIONES Y PARCELACIONES URBANÍSTICAS, INCLUIDAS LAS DISTINTAS FÓRMULAS DE PROPIEDAD HORIZONTAL REGULADAS EN LA LEGISLACIÓN EN LA MATERIA. TODO ELLO, SIN PERJUICIO DE LA OBLIGACIÓN DE OBTENER, CON CARÁCTER PREVIO, LAS CONCESIONES, AUTORIZACIONES O INFORMES QUE SEAN PROCEDENTES CON ARREGLO A ESTA LEY O A LA LEGISLACIÓN SECTORIAL APLICABLE		Parcelaciones, divisiones y segregaciones no incluidas en reparcelaciones	PARCELACIÓN	Parcelaciones urbanísticas
		Obras de urbanización al margen de Proyectos de Urbanización aprobados	URBANIZACIÓN	Obras de vialidad y de infraestructuras, servicios y otros actos de urbanización
		Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación. Demoliciones	EDIFICACION, OBRAS E INTALACIONES	Obras de construcción, edificación e implantación de toda clase y cualquiera que sea el uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior
No están sujetos a licencia			DEMOLICIÓN	
Los actos sujetos a DR o CP		La ocupación y la primera utilización de los edificios, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso	OCUPACIÓN UTILIZACIÓN	La ocupación y la utilización de edificios
Las obras que sean objeto de las órdenes de ejecución, ni los actos necesarios para la ejecución de resoluciones administrativas o jurisdiccionales dirigidas al restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística	▶ ▶		OTRAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS ESTABLES	La construcción de obras de infraestructura
		Las talas en masas arbóreas y vegetación arbustiva, así como de árboles aislados, que sean objeto de protección por los instrumentos de planeamiento		Los movimientos de tierras
				Las talas de masas arbóreas y vegetación arbustiva, así como de árboles aislados que sean objeto de protección por los instrumentos de planeamiento
Las divisiones, segregaciones y parcelaciones urbanísticas, contenidas en proyectos de reparcelación	▶ ▶			La instalación de invernaderos
La constitución y modificación de complejos inmobiliarios en los supuestos exceptuados en la legislación estatal	▶ ▶			La instalación o ubicación de casas prefabricadas y similares
Los actos de urbanización comprendidos en proyectos de urbanización debidamente aprobados. Tampoco requerirán licencia los actos de urbanización complementarios a las actuaciones edificatorias contenidos en los proyectos que las definan	▶ ▶			La apertura de caminos y acceso en parcelas de suelo no urbanizable
Los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente, ni conlleven la realización de construcciones, edificaciones e instalaciones				La colocación de carteles, paneles, anuncios y vallas
Los actos promovidos por Administraciones Públicas en los supuestos exceptuados en esta Ley				Las instalaciones y construcciones de carácter temporal
Aquellos exceptuados por la legislación sectorial aplicable				Los cierres, muros y vallados
				La extracción de áridos
				Las actividades extractivas
				Las antenas y otros equipos de comunicación
				La utilización del suelo para el desarrollo de actividades mercantiles, industriales, etc.
			OBRAS Y USOS PROVISIONALES	Obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones provisionales
		Cualesquiera otros actos que se determinen reglamentariamente o por el correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística	Cualesquiera otros que determine el PGOU	
		Actos de construcción, edificación y uso del suelo o del subsuelo que realicen los particulares en terrenos de dominio público		

Cuadro/Gráfico 46. Aproximación a la necesidad de autorizaciones previas a la concesión de licencias según la legislación sectorial

		AUTORIZACIÓN-INFORME PREVIO LICENCIA O AUTORIZACIÓN MUNICIPAL
COSTAS	ESTATAL	Art. 51 LE22/1988
AGUAS	AUTONÓMICA	Arts. 45, 51 LA9/2010
MEDIOAMBIENTAL	AUTONÓMICA	Arts. 17, 24.c, 44.2, 74, 76.2, 104.1.2y3 LA 7/2007; Arts. 4, 5-1, 8, 11, 15-4, 17, 19 DA297/1995
PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO	ESTATAL	Arts. 20.3y4, 22, 23 LE16/1985
	AUTONÓMICA	Arts. 32, 33, 34, 36, 40, 41, 100.1.a, 100bis.3.a LA14/2007; Arts. 44, 45, 46, 47 DA19/1995
ARQUEOLÓGICA	ESTATAL	Art. 41 LE16/1985
	AUTONÓMICA	Arts. 49, 52, 53, 54, 55, 59 LA14/2007; Arts. 4, 5, 6, 7 DA168/2003; Arts. 48, 77 DA19/1995
FORESTAL Y MONTES	ESTATAL	Art. 39 LE43/2003
	AUTONÓMICA	Art. 15.4 DA208/1997
ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS	AUTONÓMICA	Arts. 16, 17 LA2/1989
CONTAMINACIÓN ACÚSTICA	ESTATAL	Art. 20 LE37/2003
	AUTONÓMICA	Arts. 74, 76.2 LA7/2007; Arts. 27.3, 32, 34.1y2 DA6/2012
CARRETERAS	ESTATAL	Art. 28.5 LE37/2015
	AUTONÓMICA	Arts. 54.3.4.5y6, 62, 63.1, 64.2 LA8/2001
PUERTOS	AUTONÓMICA	Arts. 13, 16.1, 20.4, 44 LA21/2007
AEROPUERTOS Y SERVIDUMBRES AERONÁUTICAS	ESTATAL	Arts. 30 y siguientes DE584/1972
FERROVIARIO	ESTATAL	Art. 7.3.4y5 LE38/2015
	AUTONÓMICA	Arts. 11.4, 17.2y5 LA9/2006
SEGURIDAD NUCLEAR	ESTATAL	Art. 3 DE1836/1999
AHORRO ENERGÉTICO Y ENERGÍA RENOVABLE	AUTONÓMICA	Arts. 12.2.3y7, Dtúnica LA2/2007; Art. 18.1, 28, 61 DA169/2011
RESIDUOS SÓLIDOS	AUTONÓMICA	Art. 104.1.2y3 LA7/2007; Art. 28.1.ayc, 29 DA73/2012
VIVIENDA	AUTONÓMICA	Arts. 37, 40, 41 DA149/2006. Arts. 6, 7 DA218/2005
IMPACTO EN LA SALUD Y POLICÍA SANITARIA MORTUORIA	AUTONÓMICA	Art. 56.1.cy2 LA16/2011, Arts. 30, 32 LA22/2007; Arts. 37, 42, 46 DA95/2001
PROTECCIÓN PERSONAS DISCAPACITADAS	AUTONÓMICA	Arts. 46 LA4/2017
COMERCIO INTERIOR	AUTONÓMICA	Art. 10.4, 38, 39, 40, 41, 42 LA1/2012; Da5ª, Da6ª, Dt4ª, Dt5ª, Dt6ª LA3/2010
INDUSTRIA	AUTONÓMICA	Art. 1.1 DA59/2005
TURISMO	AUTONÓMICA	Arts. 34, 35, 40.3y4 LA13/2011, art. 16 DA143/2014
ESPECTÁCULOS PÚBLICOS	AUTONÓMICA	Art. 6 LA13/1999
EXPLOSIVOS	ESTATAL	Art. 44.1 DE230/1998
LE, Ley Estatal		
DE, Decreto Estatal		
LA, Ley CA		
DA, Decreto CA		

Cuadro/Gráfico 47. Tramitación de las licencias urbanísticas

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMUN (TÍTULO IV de la LPACAP)					RDU								
INICIO DEL PROCEDIMIENTO					COMPETENCIA: órgano municipal que determine la legislación y normativa de aplicación en materia de régimen local								
INFORMACIÓN Y ACTUACIONES PREVIAS.					Debe tramitarse y resolverse conforme a la legislación sobre régimen local y procedimiento administrativo común, a las especialidades procedimentales establecidas en la legislación urbanística								
CLASES DE INICIO	OFICIO	INTERESADO	SOLICITUD (CONTENIDO)	NORMAL	SUBSANACIÓN Y MEJORA DE LA SOLICITUD	CONTENIDO DE LA SOLICITUD (artículo 13)	ESPECIFICACIONES	Actos de construcción, edificación, usos del suelo, etc.	SUBSANACIÓN Y REITERACIÓN DE LA SOLICITUD (artículo 15)	CONSIDERACIONES EN LAS SOLICITUDES			
											DECLARACIÓN RESPONSABLE	Parcelación	Acompañar autorizaciones/informes precep. otras Administraciones
											COMUNICACIÓN PREVIA	Ocupación/Utilización	Supuestos Necesario el visado Proyectos Técnicos (artículo 14)
												Suelo no urbanizable (artículo 17)	Supuestos no es necesario Proyecto Técnico (artículo 18)
												SUPUESTOS PREVISTOS EN LA LISTA (artículo 138)	
MEDIDAS PROVISIONALES													
Suspensión temporal de actividades													
Prestación de fianza													
Retirada o intervención de bienes													
Embargo preventivo													
depósito, retención o inmovilización de cosa mueble													
La intervención y depósito de ingresos													
Consignación o constitución de depósito													
La retención de ingresos													
otras medidas													
ACUMULACIÓN													
ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO													
EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO													
IMPULSO													
TRÁMITES/CONCENTRACIÓN DE TRÁMITES													
CUESTIONES INDICENTALES													
INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO													
ACTOS DE INSTRUCCIÓN													
ALEGACIONES													
PRUEBA													
INFORMES					INFORMES TÉCNICO Y JURÍDICO (artículo 16)								
AUDIENCIA A LOS INTERESADOS													
INFORMACIÓN PÚBLICA													
FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO													
RESOLUCIÓN		ACTUACION COMPLEMENTARIA		EXPRESA		PLAZO DE RESOLUCIÓN (artículos 19 y 20)		EXPRESA					
				TÁCITA				TÁCITA					
DESISTIMIENTO													
RENUNCIA													
IMPOSIBILIDAD DE TERMINARLO CAUSAS SOBREVENIDAS													
CONVENCIONAL													
CADUCIDAD					CADUCIDAD (artículo 22)								
EJECUCIÓN					EJECUCIÓN DE OBRAS DE EDIFICACIÓN (artículo 21)								

Cuadro/Gráfico 48. Deber de conservar. Alcance y posibilidades para su aseguramiento

CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LA EDIFICACIÓN	DEBER DE CONSERVAR Y REHABILITAR	Las personas propietarias de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, funcionalidad, accesibilidad universal, eficiencia energética, ornato público y demás que exijan las leyes, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, aunque para ello sea necesario el uso de espacios libres o de dominio público, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para su habitabilidad o uso efectivo
		Los Ayuntamientos deberán ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para mantener y alcanzar las condiciones anteriores. El incumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación facultará al Ayuntamiento para la ejecución subsidiaria de las correspondientes obras, así como para la imposición de hasta diez multas coercitivas con periodicidad mínima mensual. Su importe, en cada ocasión, será del diez por ciento del coste estimado de las obras ordenadas, con un máximo de cinco mil euros y, en todo caso y como mínimo, seiscientos euros
		El contenido normal del deber de conservación está representado por la mitad del valor del coste de reposición de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de dimensiones equivalentes que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Podrá ser elevado hasta el setenta y cinco por ciento del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente, en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas
	INSPECCIÓN TÉCNICA DE CONSTRUCCIONES Y EDIFICACIONES	El Municipio, mediante la correspondiente ordenanza, podrá delimitar áreas en las que las personas propietarias de las construcciones y edificaciones comprendidas en ellas deberán realizar, con la periodicidad que se establezca, y mínima de diez años, una inspección dirigida a determinar su estado de conservación, el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre su grado de eficiencia energética. El municipio podrá requerir de los propietarios los informes técnicos resultantes de las inspecciones periódicas y, en caso de comprobar que estas no se han realizado, ordenar su práctica o realizarlas en sustitución y a costa de los obligados
	SITUACIÓN LEGAL DE RUINA URBANÍSTICA	<p>Procederá la declaración de la situación legal de ruina urbanística de una construcción o edificación en los siguientes supuestos</p> <p>Cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructural a la construcción o edificación que esté en situación de manifiesto deterioro supere el límite del deber normal de conservación</p> <p>Cuando, acreditando la persona propietaria el cumplimiento puntual y adecuado de las recomendaciones de los informes técnicos correspondientes, al menos, a las dos últimas inspecciones periódicas, el coste de los trabajos y obras realizados como consecuencia de esas dos inspecciones, sumado al de las que deban ejecutarse a los efectos señalados en el apartado anterior, supere el límite del deber normal de conservación</p> <p>La declaración de la situación legal de ruina urbanística:</p> <p>a) Corresponderá al Ayuntamiento, de oficio o a instancia de parte interesada, previa tramitación del correspondiente procedimiento.</p> <p>b) Deberá disponer las medidas necesarias para evitar daños a personas y bienes, y pronunciarse sobre el incumplimiento o no del deber de conservación de la construcción o edificación. Cuando el concreto régimen jurídico en que se encuentre la edificación no permita obras de rehabilitación, la resolución finalizadora del procedimiento deberá ordenar la demolición de la edificación declarada en situación legal de ruina urbanística.</p> <p>c) Supondrá su inclusión en el RMSER, otorgándose a la persona propietaria el plazo de un año para que proceda conforme a lo previsto en el apartado siguiente. Por ministerio de la ley, transcurrido este plazo la edificación o construcción correspondiente quedará en situación de ejecución por sustitución.</p> <p>d) La declaración legal de situación de ruina, finalizado el procedimiento, será comunicada por el Ayuntamiento al Registro de la Propiedad.</p> <p>Cuando una construcción, edificación o instalación o algún elemento o parte de las mismas amenace con derruirse de modo inminente, con peligro para la seguridad pública o la integridad del patrimonio protegido por la legislación específica o por el instrumento de planeamiento urbanístico, el Ayuntamiento estará habilitado para disponer todas las medidas que sean precisas, incluido el apuntalamiento de la construcción o edificación y su desalojo, sin que presuponga ni implique la declaración de la situación legal de ruina urbanística</p>

Cuadro/Gráfico 49. Procedimiento para la declaración la ruina urbanística en la LISTA y RDU

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO	La declaración de la situación legal de ruina urbanística corresponderá al Ayuntamiento, de oficio o a instancia de parte interesada, previa tramitación del correspondiente procedimiento (art. 146.2 de la LISTA)
	La iniciación de oficio del procedimiento se acordará por la Administración municipal, como consecuencia del correspondiente informe, emitido por los servicios técnicos.
	También podrá iniciarse de oficio el procedimiento como resultado de las comprobaciones efectuadas por la Administración en virtud de las denuncias formuladas
	Se podrá acordar la instrucción de una información previa consistente en un informe que emitirán los servicios técnicos municipales
	Si el procedimiento se inicia a instancia de interesados constarán en el escrito presentado los datos de identificación relativos al inmueble, el motivo en que se basa el estado de ruina y la relación de los moradores, cualquiera que fuese el título de posesión, así como titulares de derechos reales
	Iniciado el expediente se dará traslado literal de los informes técnicos al propietario, moradores y titulares de derechos reales de inmueble para que en el plazo de entre diez y quince días aleguen en defensa de sus respectivos derechos (art. 20 del RDU)
	Si existe peligro inmediato que pueda producir daño a las personas, una inspección técnica se pronunciará sobre la habitabilidad del inmueble
	Los servicios técnicos municipales evacuarán dictamen pericial, previa inspección del inmueble en plazo de diez días
	Concluido el expediente los servicios municipales elevarán propuesta de todo lo actuado al órgano municipal que tenga atribuida la resolución definitiva, de tal forma que la deberá redactarse en el plazo de diez días desde que se incorpore al expediente el informe técnico municipal
	No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde que se inicie el procedimiento de ruina hasta que se dicte la declaración pertinente, salvo causas debidamente justificadas

Cuadro/Gráfico 50. Documentación de las actuaciones de inspección: Actas, Informes, Comunicaciones y Diligencias

ACTAS DE INSPECCIÓN	Las Actas de la inspección, que ostentan el carácter de documentos públicos, gozarán de presunción de veracidad respecto de los hechos reflejados en ellas que hayan sido constatados directamente por el Inspector, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de sus derechos o intereses, puedan señalar o aportar las personas interesadas
	Actas de conformidad con la normativa urbanística
	Actas de obstrucción al personal inspector
	Actas de Infracción
INFORMES	El Inspector podrá emitir informes técnicos (que podrán ser de mera constatación de hechos, o incluso valorativos) sobre la adecuación a la normativa de aplicación de las circunstancias de cualquier supuesto de hecho en materia de ordenación urbanística
COMUNICACIONES	Son Comunicaciones aquellos documentos a través de los cuales el Inspector se relaciona unilateralmente con cualquier persona en el ejercicio de sus actuaciones inspectoras. Las Comunicaciones podrán poner los hechos o circunstancias de trascendencia inspectora en conocimiento de las personas interesadas en las actuaciones, así como efectuar a éstos las citaciones o requerimientos que procedan. Las Comunicaciones serán notificadas a las personas interesadas
DILIGENCIAS	Son Diligencias los documentos que se extienden en el curso de la actuación inspectora para hacer constar cualquier hecho, circunstancia o manifestación con relevancia para la inspección, que no sea objeto de Informe, Acta o Comunicación. Las Diligencias tienen naturaleza de documento público y constituirán la prueba de los hechos que motiven su formalización, a no ser que se acredite lo contrario

Cuadro/Gráfico 51. Esquema general del procedimiento de protección de la legalidad urbanística, según la LISTA y el RDU

LISTA	RDU														
	<table border="1"> <tr> <td rowspan="3">ACTUACIONES PREVIAS (artículo 36 RDU)</td> <td>ACLARACIÓN HECHOS</td> <td rowspan="3">No interrumpen prescripción (artículo 37 RDU)</td> <td colspan="2"></td> </tr> <tr> <td>DETERMINACIÓN RESPONSABLE</td> <td colspan="2"></td> </tr> <tr> <td>POSIBLE INDICIO DE DELITO</td> <td colspan="2"></td> </tr> </table>	ACTUACIONES PREVIAS (artículo 36 RDU)	ACLARACIÓN HECHOS	No interrumpen prescripción (artículo 37 RDU)			DETERMINACIÓN RESPONSABLE			POSIBLE INDICIO DE DELITO					
ACTUACIONES PREVIAS (artículo 36 RDU)	ACLARACIÓN HECHOS		No interrumpen prescripción (artículo 37 RDU)												
	DETERMINACIÓN RESPONSABLE														
	POSIBLE INDICIO DE DELITO														
TRASLADO AL MINISTERIO FISCAL O AUTORIDAD JUDICIAL (artículos 159.3 y 170.3 LISTA)															
	<table border="1"> <tr> <td>CARÁCTER (artículo 38 RDU)</td> <td>REAL</td> <td colspan="3"></td> </tr> <tr> <td rowspan="2">INICIO (artículo 39 RDU)</td> <td>DE OFICIO</td> <td colspan="3"></td> </tr> <tr> <td>DENUNCIA</td> <td colspan="3"></td> </tr> </table>	CARÁCTER (artículo 38 RDU)	REAL				INICIO (artículo 39 RDU)	DE OFICIO				DENUNCIA			
CARÁCTER (artículo 38 RDU)	REAL														
INICIO (artículo 39 RDU)	DE OFICIO														
	DENUNCIA														
	<table border="1"> <tr> <td rowspan="2">INFORMES (artículo 39 RDU)</td> <td>TÉCNICO</td> <td rowspan="2">Posible incorporación de medidas provisionales</td> <td colspan="2"></td> </tr> <tr> <td>JURÍDICO</td> <td colspan="2"></td> </tr> </table>	INFORMES (artículo 39 RDU)	TÉCNICO	Posible incorporación de medidas provisionales			JURÍDICO								
INFORMES (artículo 39 RDU)	TÉCNICO		Posible incorporación de medidas provisionales												
	JURÍDICO														
	<table border="1"> <tr> <td rowspan="3">INTERVENCIÓN (artículo 39 RDU)</td> <td>ALEGACIONES</td> <td colspan="3"></td> </tr> <tr> <td>MEDIOS DE PRUEBA</td> <td colspan="3"></td> </tr> <tr> <td>IDENTIFICACIÓN RESPONSABLES</td> <td colspan="3">Personas que aparecen en Registro Públicos, registros fiscales o lo sean notoriamente titulares</td> </tr> </table>	INTERVENCIÓN (artículo 39 RDU)	ALEGACIONES				MEDIOS DE PRUEBA				IDENTIFICACIÓN RESPONSABLES	Personas que aparecen en Registro Públicos, registros fiscales o lo sean notoriamente titulares			
INTERVENCIÓN (artículo 39 RDU)	ALEGACIONES														
	MEDIOS DE PRUEBA														
	IDENTIFICACIÓN RESPONSABLES	Personas que aparecen en Registro Públicos, registros fiscales o lo sean notoriamente titulares													
	<table border="1"> <tr> <td rowspan="2">DETERMINACIÓN FINALIZACIÓN OBRAS (artículo 40 RDU)</td> <td>CON LICENCIA</td> <td>Proyecto Técnico. Certificado fin de obras</td> <td colspan="2"></td> </tr> <tr> <td></td> <td>Resto. Cuando lo comunique el titular</td> <td colspan="2"></td> </tr> <tr> <td></td> <td>SIN LICENCIA</td> <td>Cualquier medio de prueba</td> <td colspan="2"></td> </tr> </table>	DETERMINACIÓN FINALIZACIÓN OBRAS (artículo 40 RDU)	CON LICENCIA	Proyecto Técnico. Certificado fin de obras				Resto. Cuando lo comunique el titular				SIN LICENCIA	Cualquier medio de prueba		
DETERMINACIÓN FINALIZACIÓN OBRAS (artículo 40 RDU)	CON LICENCIA		Proyecto Técnico. Certificado fin de obras												
		Resto. Cuando lo comunique el titular													
	SIN LICENCIA	Cualquier medio de prueba													
MEDIDAS CAUTELARES (artículo 152.3 LISTA). Incumplimiento: multas coercitivas (artículo 154 LISTA)	<table border="1"> <tr> <td>MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN (artículo 42 RDU)</td> <td>No suspende</td> <td>Multas coercitivas</td> <td colspan="2"></td> </tr> </table>	MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN (artículo 42 RDU)	No suspende	Multas coercitivas											
MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN (artículo 42 RDU)	No suspende	Multas coercitivas													
COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (artículo 158 LISTA)	<table border="1"> <tr> <td>SUPUESTO COMPETENCIA COMUNIDAD AUTÓNOMA (artículo 43 RDU)</td> <td colspan="4"></td> </tr> </table>	SUPUESTO COMPETENCIA COMUNIDAD AUTÓNOMA (artículo 43 RDU)													
SUPUESTO COMPETENCIA COMUNIDAD AUTÓNOMA (artículo 43 RDU)															
PLAZO PARA RESTABLECER LA LEGALIDAD (artículo 153.1 LISTA). No están sometidos a plazo para actuar los supuestos del artículo 153.2 LISTA	<table border="1"> <tr> <td rowspan="2">RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN (artículos 44, 45 y 46 RDU)</td> <td>LEGALIZACIÓN</td> <td rowspan="2">Plazo (6 años, salvo supuestos del 185.2 de la LOUA)</td> <td colspan="2"></td> </tr> <tr> <td>REPOSICIÓN ESTADO ORIGINARIO</td> <td colspan="2"></td> </tr> </table>	RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN (artículos 44, 45 y 46 RDU)	LEGALIZACIÓN	Plazo (6 años, salvo supuestos del 185.2 de la LOUA)			REPOSICIÓN ESTADO ORIGINARIO								
RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN (artículos 44, 45 y 46 RDU)	LEGALIZACIÓN		Plazo (6 años, salvo supuestos del 185.2 de la LOUA)												
	REPOSICIÓN ESTADO ORIGINARIO														
PROCEDIMIENTO (artículo 152 LISTA). INCUMPLIMIENTO DE MEDIDAS (artículo 154 LISTA). LEGALIZACIÓN EN BASE AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD (artículo 151.1 LISTA). INCUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN. MEDIDAS DE EJECUCIÓN FORZOSA (artículo 154 LISTA)	<table border="1"> <tr> <td rowspan="3">PROCEDIMIENTO (artículo 47 RDU)</td> <td rowspan="3">REQUERIMIENTO</td> <td>LEGALIZACIÓN (artículo 48 RDU)</td> <td>Legaliza</td> <td>Aplicación proporcionalidad en su caso</td> </tr> <tr> <td></td> <td>No legaliza</td> <td>Multas coercitivas</td> </tr> <tr> <td>NO LEGALIZACIÓN (artículo 49 RDU)</td> <td colspan="2">Reposición de la realidad</td> </tr> </table>	PROCEDIMIENTO (artículo 47 RDU)	REQUERIMIENTO	LEGALIZACIÓN (artículo 48 RDU)	Legaliza	Aplicación proporcionalidad en su caso		No legaliza	Multas coercitivas	NO LEGALIZACIÓN (artículo 49 RDU)	Reposición de la realidad				
PROCEDIMIENTO (artículo 47 RDU)	REQUERIMIENTO			LEGALIZACIÓN (artículo 48 RDU)	Legaliza	Aplicación proporcionalidad en su caso									
					No legaliza	Multas coercitivas									
		NO LEGALIZACIÓN (artículo 49 RDU)	Reposición de la realidad												
IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS DE RESTAURACIÓN (artículo 155 LISTA)	<table border="1"> <tr> <td>EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE LA RESTAURACIÓN (artículo 50 RDU)</td> <td>CUMPLIMIENTO EQUIVALENCIA (artículo 51 RDU)</td> <td colspan="3"></td> </tr> </table>	EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE LA RESTAURACIÓN (artículo 50 RDU)	CUMPLIMIENTO EQUIVALENCIA (artículo 51 RDU)												
EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE LA RESTAURACIÓN (artículo 50 RDU)	CUMPLIMIENTO EQUIVALENCIA (artículo 51 RDU)														
DECLARACIÓN DE ASIMILABLE A FUERA DE ORDENACIÓN (AFO) (artículo 173.1 LISTA)	DECLARACIÓN DE ASIMILABLE A FUERA DE ORDENACIÓN (AFO)(artículo 53 RDU)														
RELACIÓN ENTRE EL RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD Y EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR (artículo 170.2 LISTA)	RELACIÓN RESTAURACIÓN DE ORDEN/SANCIONADOR (artículos 54, 55, 56 y 57 RDU)														
NULIDAD DEL ACTO DE COBERTURA (artículo 156.1 LISTA)	REVISIÓN DE LICENCIAS INCOMPATIBLES CON EL PLANEAMIENTO (artículos 58 y 59 RDU)														
	SUPUESTO DE OBRAS MANIFIESTAMENTE INCOMPATIBLES (artículo 52 RDU)														

Cuadro/Gráfico 52. Supuestos de no existencia de límite temporal para de las medidas de restauración del orden en la LISTA

PLAZO	Las medidas, cautelares o definitivas, para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos o usos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos. Si de un uso se trata, los seis años se contarán desde la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación. Los actos y usos realizados en suelo rústico de especial protección por legislación sectorial se someterán al plazo establecido en el apartado anterior, sin perjuicio de los plazos que dicha legislación establezca para la adopción de medidas de restablecimiento de la realidad física alterada por el órgano sectorial competente
-------	---

Se exceptúa de la regla anterior	Las realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección				
	Las realizadas en suelo rústico preservado por riesgos				
	Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral				
	Las que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía				
	Las que afecten a zonas verdes y espacios libres				
					Las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, salvo las que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido la limitación temporal (AFO)

Cuadro/Gráfico 53. Tipos de infracción previstos en la LISTA, tanto contra la ordenación urbanística como contra la territorial

INFRACCIONES URBANÍSTICAS LEVES	El incumplimiento del deber de información y publicidad en las obras sobre la licencia o título habilitante	
	El incumplimiento del deber de disponer en las obras u otras actuaciones de copia de la licencia o título habilitante o declaración responsable	
	El incumplimiento del deber de sometimiento a las inspecciones periódicas de construcciones	
	Los actos de publicidad, comunicación comercial o promoción por cualquier medio con indicaciones disconformes con la ordenación urbanística o que induzca a error sobre su correcta aplicación	
	La prestación de servicios por las empresas suministradoras sin la acreditación de licencia u otro acto habilitante o de declaración responsable o cuando hubiera transcurrido el plazo establecido para la contratación provisional	
	La ejecución de acometidas de suministros básicos sin autorización	
	La realización de actuaciones tras la presentación de la preceptiva declaración responsable, cuando esta incurra en inexactitudes, falsedades u omisiones no esenciales o sin ajustarse a ella en aspectos no esenciales	
	El incumplimiento de los requerimientos para la presentación de documentos a que se esté obligado en caso de actuaciones o actividades sujetas a declaración responsable	
	La expedición por profesionales o entidades urbanísticas certificadoras de informes, certificados o documentos similares con inexactitudes, falsedades u omisiones no sustanciales para su traslado a la Administración	
	La venta, alquiler o cesión de uso por empresas comercializadoras de edificaciones prefabricadas susceptibles de albergar un uso residencial cuya implantación esté sometida a licencia o declaración responsable, sin la acreditación de su previa obtención o presentación, o la falta de conservación de copia de dichos documentos por empresas comercializadoras o instaladoras durante un plazo de seis años desde la fecha del acto jurídico	
INFRACCIONES URBANÍSTICAS GRAVES	La realización de actuaciones sin las licencias, aprobaciones u otros actos administrativos necesarios o sin ajustarse a sus términos, sean o no legalizables	
	La realización de actuaciones sin la presentación de la preceptiva declaración responsable o habiéndola presentado con omisiones, inexactitudes o falsedades esenciales o sin ajustarse en aspectos esenciales a lo en ella manifestado	
	La realización en contra de la ordenación urbanística de obras de todo género, demoliciones o implantación de instalaciones, salvo que tengan la clasificación de muy graves	
	Los usos disconformes con la ordenación urbanística, salvo que esté clasificada como muy grave	
	La resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones inspectoras. Se entiende producida esta circunstancia cuando la persona, debidamente notificada al efecto, haya realizado actuaciones tendentes a dilatar, obstaculizar, entorpecer o impedir las actuaciones inspectoras. Entre otras, constituyen resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las labores inspectoras las siguientes conductas:	La negativa infundada o el retraso injustificado a facilitar cualquier información requerida en relación con el objeto de inspección
		La negativa infundada a identificar en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad a otras personas interesadas que no hayan comparecido
		La negativa infundada a permitir el acceso al personal inspector o a su personal de apoyo al ámbito objeto de inspección.
		La incomparecencia, salvo causa justificada, en el lugar y tiempo que se hubiera señalado
		Las coacciones al personal inspector o a su personal de apoyo
	El incumplimiento de los deberes de conservación de terrenos, urbanizaciones, edificios e instalaciones establecidos en la Ley	
El incumplimiento de las órdenes de ejecución, salvo que la infracción esté clasificada como muy grave		
La expedición por profesionales o entidades urbanísticas certificadoras de informes, certificados o documentos similares con inexactitudes, falsedades u omisiones sustanciales para su traslado a la Administración		
La prestación de servicios por las empresas suministradoras con incumplimiento de los actos administrativos que les ordenen su cese		

INFRACCIONES URBANÍSTICAS MUY GRAVES	La segregación, fraccionamiento, división o parcelación contraria a la ordenación urbanística en cualquier clase y categoría de suelo
	La realización de obras de urbanización, tales como la apertura de viales o la implantación de servicios urbanos en contra de la ordenación urbanística
	Las actuaciones contrarias a la ordenación urbanística que afecten a suelos dotacionales públicos, tales como zonas verdes, viales o equipamientos
	La continuación de obras con incumplimiento de las medidas provisionales adoptadas en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad
	El incumplimiento de las órdenes de ejecución con peligro para la seguridad o la salud de las personas
	La demolición, destrucción o alteración de los valores de edificios protegidos por la ordenación urbanística atendiendo a su valor cultural, así como el incumplimiento de órdenes de ejecución sobre estos cuando conlleve una declaración de ruina urbanística que finalice con la demolición del mismo
SON INFRACCIONES CONTRA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO LAS DEFINIDAS EN LOS APARTADOS SIGUIENTES CUANDO CONTRAVENGAN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL O INCIDAN EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO; EN CONCRETO (1):	Las actuaciones que perjudiquen los espacios o bienes preservados por la ordenación urbanística, por la existencia de riesgos o por sus valores naturales o paisajísticos
	La ejecución, realización o desarrollo de actuaciones, actos de transformación, uso del suelo, vuelo o subsuelo, que afecten a suelos rústicos especialmente protegidos por legislación sectorial o a suelos rústicos preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en la Ley
	Las actuaciones que afecten al sistema de asentamientos a través de la realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que, por sí mismos o por su situación respecto de otras edificaciones, sean susceptibles de inducir a la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico o a un incremento de la superficie ocupada por los preexistentes, de acuerdo con los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y, en su caso, conforme a lo establecido en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística general de aplicación
	Las actuaciones y los actos que afecten a equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal; vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes; infraestructuras supralocales para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones o actividades económicas de interés supralocal
	Las actuaciones contrarias a las determinaciones vinculantes de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal
(1) Atiende a un listado concreto de infracción contra la ordenación del territorio de carácter leve, grave y muy grave similar al señalado para las infracciones urbanísticas. Artículo 161.6, 7 y 8 de la LISTA	

Cuadro/Gráfico 54. Esquema de graduación de sanciones. Circunstancias agravantes y atenuantes en la LISTA y en el RDU

	LISTA		RDU	
CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTE	Prevalerse, para la comisión de la infracción, de la titularidad de un oficio o cargo público		Prevalerse, para la comisión de la infracción, de la titularidad de un oficio o cargo público, salvo que el hecho constitutivo de la misma haya sido realizado, precisamente, en el ejercicio del deber funcional propio del cargo u oficio	
	El empleo de violencia o cualquier otro tipo de coacción sobre la autoridad o funcionario público encargados del cumplimiento de la legalidad, o de mediación de soborno, salvo que los hechos sean constitutivos de delito		El empleo de violencia o cualquier otro tipo de coacción sobre la autoridad o funcionario público encargados del cumplimiento de la legalidad, o mediación de soborno, salvo que los hechos sean constitutivos de delito	
	La manipulación de los supuestos de hecho, la declaración de datos falsos o incorrectos o la falsificación de documentos, salvo que los hechos sean constitutivos de delito		La manipulación de los supuestos de hecho, la declaración de datos falsos o incorrectos o la falsificación de documentos, salvo que los hechos sean constitutivos de delito	
	El aprovechamiento en beneficio propio de una grave necesidad pública o de los particulares perjudicados	▶	▶	El aprovechamiento en beneficio propio de una grave necesidad pública o de los particulares perjudicados
	La comisión de la infracción por persona a la que se haya impuesto con anterioridad una sanción firme por cualesquiera infracciones graves o muy graves en el último año			La comisión de la infracción por persona a la que se haya impuesto con anterioridad una sanción firme por cualesquiera infracciones graves o muy graves en los últimos cuatro años
	La iniciación de los actos sin orden escrita del técnico titulado director y las modificaciones en su ejecución sin instrucciones expresas de dicho técnico	▶	▶	La iniciación de los actos sin orden escrita del técnico titulado director y las modificaciones en su ejecución sin instrucciones expresas de dicho técnico
	La persistencia en las obras, actuaciones o usos tras la advertencia del inspector			La persistencia en las obras, actuaciones o usos tras la advertencia del inspector
CIRCUNSTANCIAS ATENUANTES	La falta de colaboración de la persona responsable, impidiendo o dificultando las labores de inspección			
	Facilitar las labores de inspección	▶	▶	
	La paralización de las obras o el cese en la actuación o uso, de modo voluntario, tras la pertinente advertencia del personal inspector			La paralización de las obras o el cese en los actos de instalación, construcción o edificación o uso del suelo, vuelo, subsuelo, de modo voluntario, tras la pertinente advertencia del inspector
CIRCUNSTANCIAS ATENUANTES O AGRAVANTES	La ausencia de intención de causar un daño grave a los intereses públicos o privados afectados		La ausencia de intención de causar un daño tan grave a los intereses públicos o privados afectados	
	La reparación voluntaria y espontánea del daño causado		La reparación voluntaria y espontánea del daño causado	
			El grado de conocimiento de la normativa legal y de las reglas técnicas de obligatoria observancia por razón del oficio, profesión o actividad habitual	
			El beneficio obtenido de la infracción o, en su caso, la realización de ésta sin consideración al posible beneficio económico	

Cuadro/Gráfico 55. Personas responsables de infracciones contra la ordenación del territorio y urbanísticas (LISTA y RDU)

LISTA			RDU				
PARTICULARES	Propietarios o empresarios	▶	▶	PARTICULARES	Propietarios	Según LOE	Dolo, culpa o negligencia grave
	Promotores				Promotores		
	Constructores				Constructores		
	Titulados directores de los actos				Técnicos titulados directores		
					Redactores de los proyectos		
	Personas tengan atribuidas facultades decisorias sobre la ejecución o el desarrollo de los actos						
FUNCIONARIOS	El titular del órgano administrativo unipersonal que haya otorgado las licencias o aprobaciones sin los preceptivos informes o en contra de los emitidos en sentido desfavorable por razón de la infracción	▶	▶	FUNCIONARIOS	Órgano administrativo unipersonal que haya otorgado las licencias o aprobaciones sin los preceptivos informes o en contra de los emitidos en sentido desfavorable por razón de la infracción		Dolo, culpa o negligencia grave
	Los miembros de los órganos colegiados que hayan votado a favor de dichas licencias o aprobaciones en idénticas condiciones				Miembros de los órganos colegiados que hayan votado a favor de dichas licencias o aprobaciones		
	El Secretario que en su informe no haya advertido de la omisión de alguno de los preceptivos informes técnico y jurídico				Secretario que en su informe no haya advertido de la omisión de alguno de los preceptivos informes técnico y jurídico		
	Los funcionarios facultativos que hayan informado favorablemente las licencias o aprobaciones				Funcionarios facultativos que hayan informado favorablemente las licencias o aprobaciones		
PERSONAS JURÍDICAS, SIN PERSONALIDAD O EMPRESAS	Serán responsables solidarios cada uno de sus administradores de hecho o de derecho	▶	▶	PERSONAS JURÍDICAS	Son responsables de las infracciones urbanísticas cometidas por sus órganos o agentes. Subsidiariamente	Gestores o administradores	Entidades que, por sus participaciones en el capital o por cualquier otro medio, controlen o dirijan la actividad
	En el caso de prestación de servicios, las compañías suministradoras						

Cuadro/Gráfico 56. Tramitación de expedientes sancionadores

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (TÍTULO IV LPACAP)				ESPECIALIDAD EXPEDIENTES SANCIONADORES (LPACAP)		
INICIO DEL PROCEDIMIENTO. Arts. 58, 59, 60, 61 y 62	INFORMACIÓN Y ACTUACIONES PREVIAS. Art. 55			Determinar con mayor o menor precisión los hechos, indentificación de las personas y circunstancias relevantes. Art. 55.2		
	CLASES DE INICIO. Art. 54	OFICIO		SIEMPRE DE OFICIO	Separación FASE DE INSTRUCCIÓN de la FASE SANCIONADORA. Art. 63	
				Traslado al instructor. Art. 64.1		
	INTERESADO. Art. 4	SOLICITUD (CONTENIDO). Arts. 66 y 67	NORMAL	SUB-SANACIÓN Y MEJORA DE LA SOLICITUD. Art. 68	CONTENIDO. Art. 64.2	Identificación de la persona o personas presuntamente responsables
					Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones	
	MEDIDAS PROVISIONALES. Art. 56				Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento	Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento
					Órgano competente para la resolución	Órgano competente para la resolución
					Medidas de carácter provisional que se hayan acordado	Medidas de carácter provisional que se hayan acordado
					Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio	Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio
	ACUMULACIÓN. Art. 57				DECLARACIÓN RESPONSABLE. Art. 69.1	
COMUNICACIÓN PREVIA. Art. 69.2						
Suspensión temporal de actividades. Art. 56.3.a						
				Prestación de fianza. Art. 56.3.b		
				Retirada o intervención de bienes. Art. 56.3.c		
				Embargo preventivo. Art. 56.3.c		
				Depósito, retención o inmovilización de cosa mueble. Art. 56.3.d		
				La intervención y depósito de ingresos. Art. 56.3.f		
				Consignación o constitución de depósito. Art. 56.3.g		
				La retención de ingresos. Art. 56.3.h		
				Otras medidas. Art. 56.3.i		

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (TÍTULO IV LPACAP)		ESPECIALIDAD EXPEDIENTES SANCIONADORES (LPACAP)
ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO. Art. 70	Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas
	IMPULSO. Art. 71	
	TRÁMITES/CONCENTRACIÓN DE TRÁMITES. Arts. 72 y 73	
CUESTIONES INDICENTALES. Art. 74		
INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO	ACTOS DE INSTRUCCIÓN. Art. 75	
	ALEGACIONES. Art. 76	
	PRUEBA. Art. 77 y 78	
	INFORMES. Arts. 79, 80 y 81	
	AUDIENCIA A LOS INTERESADOS. Art. 82	
INFORMACIÓN PÚBLICA. Art. 83		
FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. Art. 84	RESOLUCIÓN. Art. 88 (EXPRESA O TÁCITA)	INSTRUCTOR ARCHIVO ACTUACIONES. Art. 89.1
	ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS. Art. 87	
	Inexistencia de los hechos	
	Los hechos no resulten acreditados	
	Los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa	
	No exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad	
	Ha prescrito la infracción	
	EL ÓRGANO INSTRUTOR FORMULARÁ UNA PROPUESTA de resolución que deberá ser notificada a los interesados. Art. 89.2 y 3	
	Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores. Art. 90	
	DESISTIMIENTO. Art. 93	
RENUNCIA. Art. 94		
IMPOSIBILIDAD DE TERMINARLO CAUSAS SOBREVENIDAS. Art. 84.2		
CONVENCIONAL. Art. 86		
CADUCIDAD. Art. 95		
EJECUCIÓN. Arts. 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105		



NOTAS AL FINAL

Regulación de la Ordenación
Territorial y el Urbanismo

Notas al final

1 Desarrollo significa, en general, evolución. En relación con la actividad humana implica que las personas tengan primero cubiertas sus necesidades básicas, luego las complementarias y todo esto dentro de un ambiente de respeto hacia los derechos humanos. Por tanto, desarrollo humano y derechos humanos, son dos términos que deben ir de la mano.

El desarrollo sostenible representa una mejora en las condiciones de vida presente, sin poner en peligro los recursos de las generaciones futuras. Exige una utilización adecuada de los recursos existentes, satisfaciendo las necesidades de la población, pero sin exprimir, al extremo, los bienes naturales.

El Informe Brundtland enfrenta y contrasta la postura de desarrollo económico vigente en el siglo XX con el de sustentabilidad ambiental. Presentado por la ex-primer ministra noruega **Gro Harlem Brundtland**, con el propósito de analizar, criticar y replantear las políticas de desarrollo económico globalizador, concluye con que el actual avance social se está llevando a cabo a un costo medio ambiental alto. Elaborado en 1987 para la ONU por una comisión encabezada por la entonces primera ministra de Noruega. Originalmente, se llamó “*Nuestro Futuro Común*”. En este informe, se utilizó por primera vez el término “*desarrollo sostenible*” (o “*desarrollo sustentable*”), definido como aquél que “*satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*”. Supone un cambio fundamental en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, en un marco que enfatiza el contexto económico y social del ambiente.

<https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>. Septiembre 2020.

2 La eficacia difiere de la eficiencia en el sentido que la primera hace referencia a la mejor utilización de los recursos, en tanto que la eficacia hace referencia en la capacidad para alcanzar un objetivo aunque en el proceso no se haya hecho el mejor uso de los recursos. En la eficacia no importa si se es eficiente en el proceso. Sólo importa llevar el mismo para alcanzar el objetivo.

3 Resolución aprobada, por la Asamblea General de la ONU, el 25 de septiembre del 2015.

4 Objetivos de Desarrollo del Milenio. Septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas.

Ver también el Proyecto XXI de la ONU, que es un acuerdo de las Naciones Unidas para promover el desarrollo sostenible, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que se reunió en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Este acuerdo se firmó junto con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la Declaración de principios relativos a los bosques. El Programa es un plan detallado de acciones que deben ser acometidas a nivel mundial, nacional y local, por entidades de la ONU, los gobiernos de sus estados miembros y por grupos particulares en todas las áreas en las que ocurren impactos humanos sobre el medio ambiente. La Conferencia fue la oportunidad de adoptar un programa de acción para el siglo XXI, llamado Programa 21 (“**Agenda 21**”) que enumera algunas de las 2.500 recomendaciones relativas a la aplicación de los principios de la declaración. Tiene en cuenta las cuestiones relacionadas con la salud, la vivienda, la contaminación del aire, la gestión de los mares, bosques y montañas, la desertificación, la gestión de los recursos hídricos y el saneamiento, la gestión de la agricultura, la gestión de residuos. Incluso hoy, el Programa 21 es la referencia para la aplicación del “*desarrollo sostenible*” en los territorios.

5 Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamiento humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

6 Ver su punto 34:

“Reconocemos que la gestión y desarrollo sostenibles del medio urbano son fundamentales para la calidad de vida de nuestros pueblos. Trabajaremos con las autoridades y comunidades locales para renovar y planificar nuestras ciudades y asentamientos humanos con miras a fomentar la cohesión comunitaria y la seguridad de las personas y estimular la innovación y el empleo. Reduciremos los efectos negativos de las actividades urbanas y de las sustancias químicas que son peligrosas para la salud y el medio ambiente, incluso mediante una gestión ecológicamente racional de los productos químicos y su utilización sin riesgos, la reducción y el reciclado de los desechos y un uso más eficiente del agua y la energía, y trabajaremos para minimizar el impacto de las ciudades en el sistema climático mundial. Asimismo, tendremos en cuenta las tendencias y previsiones demográficas en nuestras estrategias y políticas nacionales de desarrollo rural y urbano. Aguardamos con interés la próxima celebración en Quito de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible”.

7 Las metas propuestas para este Objetivo 11 son:

1. “*Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales*”.

2. “*Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad*”.

3. “*Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países*”.

4. “*Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo*”.

5. “*Reducir significativamente el número de muertes por causas de los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo hincapié en la protección de los pobres y las personas en situación de vulnerabilidad*”.

6. “*Reducir el impacto ambiental negativo ‘per cápita’ de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo*”.

7. “*Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y niños, las personas de edad y las personas con discapacidad*”.

8. “*Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, peri urbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional*”.

9. “*Aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de recurso, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (adoptado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, celebrada en Sendai –Japón– el 18 de marzo de 2015), la gestión integral de los riesgos a todos los niveles*”.

10. “*Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales*”.

8 Una ciudad es inclusiva si ofrece las condiciones necesarias para permitir a sus habitantes inter-venir, de forma activa, en los aspectos que conforman la vida comunitaria.

<https://www.bancomundial.org/es/topic/inclusive-cities>. Septiembre 2020.

9 **MARTÍNEZ CEARRA, Alfonso**. “*Valores para el desarrollo de la ciudad: urbanismo y seguridad*”. Euskonews&Media. 2006. “(...) la seguridad es un concepto de enorme amplitud que se entiende mejor cuando la ciudad es puesta en una perspectiva global. En algunos lugares, la seguridad está relacionada con la naturaleza (terremotos, huracanes) mientras en otros se vincula a las personas (delincuencia,

guerrillas).

Hay relaciones evidentes, como que el trazado de las calles y plazas de la ciudad tienen una influencia decisiva en la seguridad del tráfico, sobre todo para los peatones. Asimismo, la iluminación de la vía pública y la evitación de rincones apartados suponen factores claves en la seguridad personal. No es tan obvia, sin embargo, la vinculación entre urbanismo y valores sociales pero es fácil intuir que no se percibe por igual la relación vecinal en la ciudad de alta densidad –centros de grandes núcleos metropolitanos– que en la ciudad extendida –barrios periféricos residenciales.

(...)

El urbanismo, por lo tanto, debe responder a un doble reto en seguridad: por un lado, la satisfacción de las necesidades constructivas preventivas de catástrofes naturales y, por otro, la mejora de la percepción subjetiva de la seguridad personal, teniendo en cuenta los retos de nuestro tiempo como la globalización económica, la inmigración laboral o las nuevas tecnologías, cuyos efectos se dan preferentemente en entornos urbanos y representan oportunidades de desarrollo para las sociedades que los sepan entender y aprovechar”.

<https://www.euskonews.eus/zbk/332/valores-para-el-desarrollo-de-la-ciudad-urbanismo-y-seguridad/ar-0332001006C/>. Octubre 2021.

10 La resiliencia es un concepto que, aplicado a las ciudades, consiste en que éstas tengan la capacidad para prepararse, resistir y recuperarse frente a una crisis, provocada tanto por fenómenos naturales, como por la actividad humana.

<https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes>. Septiembre 2020.

11 Una ciudad sostenible es aquella que ofrece una alta calidad de vida a sus habitantes, que reduce sus impactos sobre el medio natural y que cuenta con un gobierno local con capacidad fiscal y administrativa para mantener su crecimiento económico y para llevar a cabo sus funciones urbanas con una amplia participación ciudadana.

<https://blog.oxfamintermon.org/cuales-son-las-caracteristicas-de-una-ciudad-sostenible>. Septiembre 2020.

12 Aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito (Ecuador) el 20 de octubre del 2016. Fue refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 23 de diciembre del 2016.

13 Principios de la Carta de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas en París, 10 de diciembre de 1948.

14 Proceso por medio del cual se dota a un individuo, comunidad o grupo social de un conjunto de herramientas para aumentar su fortaleza, mejorar sus capacidades y acrecentar su potencial, todo esto con el objetivo de que pueda mejorar su situación social, política, económica, psicológica o espiritual.

15 <http://edusi.es/content/desarrollo-urbano-sostenible>. Septiembre 2020.

16 Compacidad en el ámbito urbano expresa la idea de proximidad de los componentes que conforman la Ciudad, esto es, la reunión en un espacio más o menos limitado de los usos y las funciones urbanas. El sistema urbano compacto, heredero de la cultura mediterránea, se caracteriza por su multifuncionalidad, su heterogeneidad y su diversidad, en toda su extensión.

17 GALERA RODRIGO, Susana. “Políticas locales de clima; una razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España. El derecho de la Ciudad y el Territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés”. Instituto Nacional de Administración Pública. 2016.

18 Carta de Leipzig, sobre Ciudades Europeas Sostenibles, mayo 2007.

19 Declaración Informal de Ministros de Desarrollo Urbano. Declaración de Toledo, 22 de junio de 2010.

20 Reunión Informal de Ministros en Riga, Declaración. 10 de junio del 2015.

21 Reunión Informal de Ministro de Desarrollo Urbano. Declaración, 25 de noviembre de 2008.

22 Por ejemplo, fondos FEDER o FSE.

23 Las ciudades inteligentes (Smart Cities) son aquellas que utilizan el potencial de la tecnología y la innovación, junto al resto de recursos para hacer de ellos una utilización más eficaz, y promover un desarrollo sostenible que, en definitiva, mejora la calidad de vida de sus ciudadanos.

<https://www.fundacionendesa.org/es/recursos/a201908-smart-city>. Septiembre 2020.

24 Acordada en el Pacto de Ámsterdam, resultado de la Reunión Informal de Ministro responsables del Desarrollo Urbano, celebrada el 30 de mayo del 2016.

25 Y esto, con independencia del esquema constitucional de reparto de competencias de estas materias entre las Administraciones, como resultado de la distribución de poderes, claramente descentralizados, del Estado Español.

26 “*Ius aedificandi*” es una expresión que proviene del Derecho romano, y literalmente se traduce como “derecho a edificar”, aunque su verdadero significado, entendido de manera más precisa, sería “derecho a edificar haciendo propio lo edificado”. Se suele denominar “*ius aedificandi*” a la edificabilidad, que desde una perspectiva de orden público, se exterioriza conceptualmente por las normas de derecho público, reguladoras del planeamiento y la ordenación territorial, con la denominación de aprovechamiento urbanístico, que viene a ser el derecho al volumen edificatorio que se haya reconocido al suelo en las disposiciones legales aprobadas al efecto por la Administración pública competente.

27 Así, el artículo 93 de la CE determina que “mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”. El artículo 95.1 del mismo Texto advierte que “la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional”; y, finalmente el artículo 96.1 concreta que “los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”.

28 Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo u Ordenación Urbana.

29 Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

30 Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

31 Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico.

32 Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

33 Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Disciplina Urbanística.

34 Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

35 Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

36 Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997. Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y en los recursos de inconstitucionalidad, acumulados a los anteriores, 2.337/1992, 2.341/1992 y 2.342/1992, promovidos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo

de la Generalidad de Cataluña, frente al texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

37 Ley Andaluza 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptaron con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana. En la Exposición de Motivos de este Texto legal quedaba claro el carácter transitorio de la Norma, que implicaba la puesta en vigor de los artículos declarados inconstitucionales de la LS92 en Andalucía, y el compromiso del legislador autonómico de promulgar una Ley Urbanística específica para esta Comunidad Autónoma.

38 Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

39 Las condiciones establecidas a través de técnicas urbanísticas reguladas en la legislación autonómica (por ejemplo las técnicas de la clasificación y calificación del suelo) condicionaban, directamente el régimen urbanístico de la propiedad, esto es, los derechos y obligaciones de la misma, especificando deberes urbanísticos y la posibilidad de edificar y usar esa propiedad una vez cumplidos éstos. Las técnicas urbanísticas también condicionaban, en principio, la valoración de la propiedad. Esta relación se ha roto con la regulación establecida a nivel Estatal por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

40 Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. BOJA número 233 de 3 de diciembre de 2021. Entrada en vigor el 23 de diciembre.

41 Básicamente, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU).

42 **MENÉNDEZ REXACH, Ángel.** “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal. El control de las actuaciones de interés regional”. ISSN-e. Vol. 17. Número 50. 2015.

http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-50/angel_menendez.pdf. Noviembre 2021,

43 Títulos de carácter general que implican tanto planificación económica, como planificación de carácter sectorial (medio ambiente, carreteras, puertos, etc.).

44 STC97.

45 “Carta de Gobernanza Multinivel”, aprobada por el Comité de las Regiones de la UE (CDR) el 3 de abril del 2014 y apoyada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. La Carta es un manifiesto político de las ciudades y regiones europeas en el que se invita a todas las autoridades públicas a hacer de la “gobernanza multinivel” una realidad en la elaboración y aplicación diaria de las políticas. La “gobernanza multinivel” supone trabajar en asociación entre los diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional y europeo) y aplicar una serie de principios que deberían guiar una eficiente elaboración de las políticas, como participación, cooperación, apertura, transparencia, inclusividad y coherencia, como condiciones esenciales para garantizar el éxito de las políticas públicas en interés de los ciudadanos. Aunque no es jurídicamente vinculante, la Carta comprometerá a sus signatarios a utilizar la “gobernanza multinivel” en la gestión de las políticas públicas, lanzar proyectos en asociación con los sectores público y privado, desarrollar la cooperación territorial y modernizar su administración.

Ver, **MARCELA RODRÍGUEZ, Claudia.** “Gobernanza Multinivel en la Unión europea”. Principia IURIS. 2007.

https://www.researchgate.net/publication/343807841_Gobernanza_de_multiples_niveles_el_caso_de_la_Union_Europea. Mayo 2021.

46 Página Web del Ministerio de Fomento-Gobierno de España.

<https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/actividad-internacional/union-europea/el-pacto-de-amsterdam-2016-y-declaracion-de-bucarest-2019>. Mayo 2021.

47 Ver, por ejemplo, Disposición adicional primera del TRLSRU (“Sistema de información urbana y demás información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible”).

“1. Con el fin de promover la transparencia y para asegurar la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y las acciones que le

competan, la Administración General del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo, urbanismo y edificación, comprensivo, al menos, de los siguientes instrumentos:

a) Censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación. Los Informes de Evaluación de los Edificios regulados en los artículos 29 y 30 servirán para nutrir dichos censos, en relación con las necesidades de rehabilitación.

b) Mapas de ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria.

c) Un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, a través del cual los ciudadanos tendrán derecho a obtener por medios electrónicos toda la información urbanística proveniente de las distintas Administraciones, respecto a la ordenación del territorio llevada a cabo por las mismas.

2. Se procurará, asimismo, la compatibilidad y coordinación del sistema público de información referido en el apartado anterior con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario”.

48 **DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, Eduardo.** “El pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea”. Ciudad y territorio: Estudios territoriales. Número 191. 2017.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76533>. Octubre 2021.

49 Temas prioritarios de la “Agenda Urbana Europea”.

-Inclusión de inmigrantes y refugiados.

-Calidad del aire.

-Pobreza urbana.

-Vivienda.

-Economía Circular.

-Trabajo en la economía local.

-Adaptación climática (incluyendo soluciones de infraestructuras verdes).

-Transición energética.

-Soluciones ambientales y sostenibles.

-Movilidad Urbana.

-Transición Digital.

-Contratación pública responsable e innovadora.

50 Torremolinos, mayo de 1983.

<https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>. Diciembre 2021.

Ver también Estrategia Territorial Europea. Reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999.

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf. Diciembre 2021.

51 **MORELL OCAÑA, Luis.** “Estructuras locales y ordenación del espacio”. Instituto Nacional de Administraciones Públicas. 1972.

52 Página Web del Ministerio de Fomento-Gobierno de España.

<https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/agenda-urbana-espanola>. Mayo 2021.

53 Las áreas temáticas analizadas, que a su vez se relacionan con los Objetivos de la “Agenda”, son:

1. Territorio, paisaje y biodiversidad.

2. Modelo de ciudad.

3. Cambio climático.

4. Gestión sostenible de los recursos y economía circular.

5. Movilidad y transporte.
6. Cohesión social e igualdad de oportunidades.
7. Economía urbana.
8. Vivienda.
9. Era digital.
10. Instrumentos.

Del estudio de estas áreas se extraen los elementos “*fundamentales del modelo de ciudad por el que apuesta la Agenda Urbana. Modelo que se inspira en el principio de desarrollo sostenible que establece la legislación estatal sobre suelo y rehabilitación urbana (artículo 3 del TRLSRU) y que se desarrollan también en numerosas leyes autonómicas*”. La “*Agenda*” concluye con la necesidad de acometer diez objetivos estratégicos, desplegados en veintinueve objetivos específicos, que a su vez requieren unas líneas de actuación precisas.

Los condiciones de partida en relación con los objetivos (estratégicos y específicos) y las líneas de actuación propuestas, en cada territorio, se describen a partir de los denominados “*datos descriptivos*”, que “*facilitan una aproximación a la situación actual de las ciudades españolas y servirán como herramienta para la toma de decisiones de las ciudades para el cumplimiento de los objetivos en el contexto de **Agenda Urbana Española***”.

Por último, la AUE establece una serie de “*indicadores de seguimiento y evaluación*”, asociados a “*cada uno de los objetivos específicos en las que se desarrollan los objetivos estratégicos (...) que deben servir para que la Entidades Locales puedan cuantificar su grado de compromiso en relación con cada objetivo a través del establecimiento de unos resultados a alcanzar en el ámbito temporal de la aplicación de la agenda urbana*”. Para el ámbito temporal de los indicadores “*se establecen dos fechas de referencia para cuantificar los resultados: 2023 y 2030*”.

54 El análisis DAFO, también conocido como análisis FODA o DOFA, es una herramienta de estudio de la situación de una empresa, institución, proyecto o persona, describiendo sus características internas (debilidades y fortalezas), y su situación externa (amenazas y oportunidades), a través de una matriz.

55 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA).

56 Acuerdo del Viceconsejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía de 30 de enero del 2018, por el que se aprueba la formulación de la “*Agenda Urbana Andaluza*”, y la relación de documentos: Memoria Económica para la aprobación del Acuerdo de formulación de la “*Agenda Urbana de Andalucía*” y Memoria Justificativa para la aprobación del Acuerdo de formulación de la Agenda Urbana de Andalucía.

Ver, **VALERA ESCOBAR, Ginés**. “*Modelo jurídico andaluz de urbanismo y desarrollo sostenible*”. Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible. 2009.

<https://publicacionescajamar.es/publicaciones-periodicas/cuaderno-interdisciplinar-de-desarrollo-sostenible-cuides/2/452>. Octubre 2021.

57 La “*Agenda Urbana Andaluza*” fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de septiembre del 2018 (BOJA número 185 de 24 de septiembre).

https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/agenda_urbana_andalucia_2030_o.pdf. Septiembre 2020.

58 **GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano**. “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”. CIVITAS. 1981.

59 Aprobado el 19 de julio de 1860. El 8 de abril de 1857, la reina Isabel II, mediante un Real Decreto, autoriza al Ministro de Fomento, Claudio Moyano, a que formule un Proyecto de Ensanche para Madrid, y el 18 de mayo de ese mismo año se encarga su realización al ingeniero de caminos y arquitecto Carlos María de Castro. Castro procede a su redacción siguiendo las instrucciones que contenían el mencionado Decreto. Ver la publicación, “*Plan Castro*”. Colegio Oficial de Arquitectos

de Madrid. 1978.

60 **SEN TATO, José María**. “*Reflexiones sobre el ensanche de Cerdá: Una propuesta para el siglo XXI*”. VIENA. 2010.

61 Aprobada por las Cortes y sancionada por el Rey el 26 de julio de 1892. El Reglamento para su aplicación se aprueba el 31 de mayo de 1893.

62 **SANTAMERA SÁNCHEZ, Juan A.** “*Reformismo Social y urbanismo en España de la Restauración a la Segunda República*”. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Madrid. 1994.
<https://oa.upm.es/737/1/04199401.pdf>. Noviembre 2021.

63 **GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano**. Obra citada.

64 Los ocho Títulos que conformaron la Ley fueron los siguientes:

Preliminar. Finalidades y campo de aplicación de la Ley.

Primero. Planeamiento urbanístico.

Segundo. Régimen urbanístico del suelo.

Tercero. Ejecución de los planes de urbanismo.

Cuarto. Ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo.

Quinto. Gestión económica

Sexto. Órganos directivos y gestores.

Séptimo. Régimen jurídico.

65 **GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano**. Obra citada.

66 Artículo 148 de la CE.

“1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

(...).

3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

(...).

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149”.

Artículo 149 de la CE.

“1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1.^a La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

(...)

8.^a Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

(...)

13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

(...)

18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

(...)

23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre

montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24.ª *Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.* (...)

3. *Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.*

67 **MARTÍN HERRERA, Emilio.** “La reforma de la Ley del Suelo”. Revista Cercha. 1990.

<https://www.cgate.es/cercha/pdf/01.pdf>. Noviembre 2021.

68 **MERELLO ABELA, José Manuel.** “Régimen jurídico del suelo y gestión urbanística”. Praxis. 1995.

69 Adquisición gradual de facultades en la LS92:

Derecho a urbanizar.

Derecho al aprovechamiento urbanístico.

Derecho a edificar.

Derecho a la edificación.

Artículo 23.1 de la LS92:

“El contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria se integra mediante la adquisición sucesiva de los siguientes derechos:

a) *A urbanizar, entendiéndose por tal la facultad de dotar a un terreno de los servicios e infraestructuras fijados en el planeamiento o, en su defecto en la legislación urbanística, para que adquiera la condición de solar.*

b) *Al aprovechamiento urbanístico, consistente en la atribución efectiva al propietario afectado por una actuación urbanística de los usos e intensidades susceptibles de apropiación privada, o su equivalente económico, en los términos fijados por esta Ley.*

c) *A edificar, consistente en la facultad de materializar el aprovechamiento urbanístico correspondiente.*

d) *A la edificación, consistente en la facultad de incorporar al patrimonio la edificación ejecutada y concluida con sujeción a la licencia urbanística otorgada, siempre que ésta fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable.*

70 Capítulo III del Título IV de la LS92: “Actuaciones asistemáticas en suelo urbano”.

71 **FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón.** “El desconcertante presente y el imprevisible futuro del Derecho urbanístico español”. REDA, número 94. 1997.

72 **GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo.** “Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas”. REDA, número 95. 1998.

73 La estructura del RD1093/1997 (señalado los títulos inscribibles y los mecanismos de acceso), es:

-Disposiciones generales (actos inscribibles y títulos inscribibles).

-Inscripción de proyectos de equidistribución.

-Expropiaciones urbanísticas.

-Inscripción de cesiones obligatorias.

-Inscripción del aprovechamiento urbanístico.

-Inscripción de las obras nuevas.

-Anotaciones preventivas dictadas en procedimiento administrativo de disciplina urbanística.

-Anotaciones preventivas ordenadas en proceso contencioso-administrativo.

-Notas marginales.

-Inscripción de actos de parcelación.

-Inscripción de transmisiones sujetas a tanteo y retracto.

-Régimen de venta forzosa.

74 Las principales medidas que adopta el Gobierno con su propuesta de reforma legal en relación con el régimen urbanístico del suelo son, de una parte, la supresión de la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado y, de otra, la reducción de la carga urbanística de cesión gratuita de suelo lucrativo a los Ayuntamientos en concepto de recuperación de plusvalías.

75 Artículos 71 y siguientes del RPU.

76 Desarrolladas a través de un sistema de actuación. Artículos 152 y siguientes del RGU.

77 Artículo 23 y siguientes de la LS92.

78 A pesar de lo anterior, la LS98 mantiene los principios básicos tradicionales del derecho urbanístico español:

-Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites establecidos por la Ley y el planeamiento (artículo 2.1).

-La ordenación urbanística de los terrenos no conferirá derecho a indemnización (artículo 2.2).

-La comunidad debe participar en las plusvalías derivadas de la acción urbanística de los entes públicos (artículo 3).

-Se debe de potenciar la iniciativa privada en la acción urbanística (artículo 4).

-Es un derecho y una obligación el reparto equitativo de cargas y beneficios (artículo 5).

-Se garantizará la información y participación pública en el planeamiento y gestión urbanística.

-Los derechos y deberes de los propietarios de suelo se ejercen de acuerdo con las reglas que establezca el planeamiento y la legislación urbanística, en cada caso (artículo 12).

79 Consecuencia de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Navarra, los Grupos Parlamentarios Socialista y de Izquierda Unida, y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

80 Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

81 La LS08 se estructura en siete Títulos (incluido uno Preliminar), once disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. La denominación de los diversos Títulos es la siguiente:

Título Preliminar: Disposiciones generales (del artículo 1 al 3).

Título Primero: Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos (del artículo 4 al 9).

Título Segundo: Bases del régimen del suelo (del artículo 10 al 20).

Título Tercero: Valoraciones (del artículo 21 al 28).

Título Cuarto. Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial (del artículo 29 al 35).

Título Quinto. Función social de la propiedad y gestión del suelo (del artículo 36 al 41).

Título Sexto. Régimen jurídico (del artículo 42 al 54).

82 Para **Beltrán Aguirre (BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis.** “Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada”. Revista Jurídica de Navarra, número 41, 2006), “la clasificación es la técnica de división de los terrenos según su destino urbanístico conforme a los tres supuestos básicos a los que corresponde un régimen jurídico de la propiedad inmobiliaria (urbano, urbanizable y no urbanizable). La clasificación supone una aptitud de un terreno para estar urbanizado o no, vinculándolo a un determinado régimen de derechos y deberes y, por ello, es presupuesto del derecho de propiedad. Ahora bien, en palabras del Tribunal Supremo (Sentencia de 16 de marzo del 2000), mediante la clasificación del suelo como urbano o urbanizable se incorporan al derecho de propiedad contenidos urbanísticos artificiales que no son inherentes a su naturaleza y que son producto de la ordenación urbanística, y esta adición de contenidos no se produce pura y simplemente sino en consideración a la participación del propietario en el proceso urbanizador y como contrapartida a los importantes deberes que se le imponen”.

83 La propiedad del suelo es limitada. Está condicionada por un sistema de obligaciones fijadas legalmente, y desarrolladas por el planeamiento urbanístico de forma concreta. En este sentido la

propiedad responde a un estatuto, a un ordenamiento eficaz para obligar, de tal forma que sólo después de cumplidas las obligaciones se pueden ejercitar los derechos reconocidos, y dentro de los límites establecidos.

84 Ver Objetivo 11 de la “Agenda 2030”.

85 Esta figura fue introducida por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre de 1994, de la Generalitat Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística. Artículos 66 y siguientes.

86 Como ocurría, generalmente, a la hora de determinar la iniciativa en la ejecución de sistemas de actuación privados.

87 Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE). Es conveniente diferenciar los conceptos de construcción, edificación e instalación, que de forma constante aparecen en la regulación de la actividad urbanística. Ver de autoría colectiva de la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE INSPECTORES E INSPECTORAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**. “Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma Andaluza-Comentarios al Decreto 60/2010 de 16 de marzo”. Junta de Andalucía. 2012.

<https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/12/10/disciplinaurbanistica.pdf>. Noviembre 2021.

Comentarios al artículo 8 del RDU: “La LOUA no establece expresamente un concepto sobre lo que construcción o edificación, aunque a lo largo de su texto, como ya se ha indicado, hace numerosas referencias a los términos ‘construcción’ y ‘edificación’ equiparándolas en cierta forma en orden a su regulación urbanística al tratarlas de forma conjunta junto con las instalaciones, sin embargo cuando trata la edificación de forma aislada la viene a ligar al concepto de uso y de su posible utilización, viniendo a atribuirles la condición de generar –sobre el suelo- ocupación, aprovechamiento, edificabilidad, etc., cuando se refiere a ese concepto, a diferencia de la construcción para la que no contempla estas relaciones de forma tan nítida. De ahí se deduce que la LOUA viene a seguir el criterio antes expuesto de la capacidad de albergar usos en su interior como algo característico de la edificación frente a la construcción”. El mismo Texto de comentarios señala que “bajo el concepto ‘instalaciones’ han de entenderse incluidas todas aquellas obras o actos que escapen a los de construcciones o edificaciones, en ese ánimo que tiene la legislación urbanística de abarcar la totalidad de los actos merecedores de control urbanístico. Es un término que alude por una lado a obras concretas de servicios comúnmente denominados ‘urbanos’ como los de electricidad, gas, agua, saneamiento, etc., y, por otro, al establecimiento de recintos acondicionados para determinadas funciones o el mero acto de disponer en un cierto sitio una obra o una actividad, habilitante con un carácter provisional. No obstante bajo esta denominación se entiende que no se están amparando elementos que puedan ser considerados como obras de urbanización en cuanto que éstas habrían de considerarse como construcción”.

88 Ver, Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (RVLS).

89 Hoy artículos 11.2.b y 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

90 Ley 20/2013 de Garantía de la Unidad de Mercado, modificó la Ley 12/2012 de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, y la Ley 17/2009 de Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

91 Artículo 3 del Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios:

“1. Para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales y servicios definidos en el artículo anterior, no podrá exigirse por parte de las administraciones o entidades del sector público la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente.

2. Tampoco están sujetos a licencia los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de

servicios. En estos casos será exigible comunicación previa a la administración competente a los solos efectos informativos.

3. No será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la LOE.

4. La inexigibilidad de licencia que por este artículo se determina no regirá respecto de las obras de edificación que fuesen precisas conforme al ordenamiento vigente, las cuales se seguirán regulando, en cuanto a la exigencia de licencia previa, requisitos generales y competencia para su otorgamiento, por su normativa correspondiente”.

92 Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

93 Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

94 La LRRR determina, en su artículo 3, los fines de las políticas públicas en el campo de la rehabilitación urbana:

“a) Posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

b) Favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

c) Mejorar la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentar unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.

d) Favorecer, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquellas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.

e) Garantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, así como su movilidad.

f) Integrar en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.

g) Fomentar la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

h) Priorizar las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatir la pobreza energética con medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energético.

i) Valorar, en su caso, la perspectiva turística y permitir y mejorar el uso turístico responsable.

j) Favorecer la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.

k) Contribuir a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización”.

95 Este Texto legal se configura alrededor de ocho Títulos, más uno preliminar, además de trece disposiciones adicionales, cuatro transitorias y tres finales. El esquema de Títulos del Texto refundido es el siguiente:

-Disposiciones generales.

-Condiciones básicas de la igualdad de derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos.

- Bases del régimen del suelo, reglas procedimentales comunes y normas civiles.
- Informe de Evaluación de los Edificios (IEE).
- Cooperación y colaboración interadministrativa.
- Valoraciones.
- Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial.
- Función social de la propiedad y gestión del suelo.
- Régimen jurídico.

96 Artículo 2 del TRLSRU:

“A los efectos de lo dispuesto en esta ley, y siempre que de la legislación específicamente aplicable no resulte otra definición más pormenorizada, los conceptos incluidos en este artículo serán interpretados y aplicados con el significado y el alcance siguientes:

1. *Actuaciones sobre el medio urbano: las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.*

A todas ellas les será de aplicación el régimen estatutario básico de deberes y cargas que les correspondan, de conformidad con la actuación de transformación urbanística o edificatoria que comporten, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7.

2. *Infravivienda: la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúne las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, se entenderá que no reúnen dichas condiciones las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación.*

3. *Residencia habitual: la que constituya el domicilio de la persona que la ocupa durante un período superior a 183 días al año.*

4. *Coste de reposición de una construcción o edificación: el valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.*

5. *Ajustes razonables: las medidas de adecuación de un edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, y sin que supongan una carga desproporcionada. Para determinar si una carga es o no proporcionada se tendrán en cuenta los costes de la medida, los efectos discriminatorios que su no adopción podría representar, la estructura y características de la persona o entidad que haya de ponerla en práctica y la posibilidad que tengan aquéllas de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda. Se entenderá que la carga es desproporcionada, en los edificios constituidos en régimen de propiedad horizontal, cuando el coste de las obras repercutido anualmente, y descontando las ayudas públicas a las que se pueda tener derecho, exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes.*

6. *Edificio de tipología residencial de vivienda colectiva: el compuesto por más de una vivienda, sin perjuicio de que pueda contener, de manera simultánea, otros usos distintos del residencial. Con carácter asimilado se entiende incluida en esta tipología, el edificio destinado a ser ocupado o habitado por un grupo de personas que, sin constituir núcleo familiar, compartan servicios y se sometan a un régimen común, tales como hoteles o residencias”.*

97 Por tanto, en una línea absolutamente contraria a las previsiones de la LS98.

98 Ver el apartado 2. Concepto de “desarrollo sostenible”. La Declaración de Quito, en el CAPÍTULO

PRIMERO. INTRODUCCIÓN. DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO SOSTENIBLE.

99 El apartado 4 del artículo 4 del TRLSRU (que se corresponde con el artículo 9.2 de la LRRR) ha sido declarado inconstitucional por la STC 143/2017, de 14 de diciembre, y esto porque, según el Fundamento Jurídico 15 de la Sentencia “*la norma reproduce una obligación general consustancial a la ordenación y ejecución urbanísticas y pretende establecer criterios que las Administraciones habrán de tener en cuenta a la hora de seleccionar entre las distintas actuaciones posibles. El Estado no se limita a dotar a las administraciones con competencias urbanísticas de instrumentos para que puedan, si lo estiman pertinente, acometer obras de rehabilitación, reforma y regeneración urbanas, sino que las obliga a llevarlas a cabo en esos supuestos, lo que supone un exceso en cuanto que vacía de contenido sus competencias en materia urbanística. Por tanto, debemos concluir la inconstitucionalidad del apartado segundo del artículo 9 de la Ley 8/2013. Consecuencia que se extiende al artículo 4.4 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, al ser reproducción de aquel”.*

El tenor literal del apartado declarado inconstitucional era el siguiente:

“*Las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética. Serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella”.*

100 Rehabilitación hasta alcanzar los requisitos básicos de la edificación, señalados en el artículo 3 de la LOE.

“1. *Con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, se establecen los siguientes requisitos básicos de la edificación, que deberán satisfacerse, de la forma que reglamentariamente se establezca, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes:*

a) *Relativos a la funcionalidad:*

a.1) *Utilización, de tal forma que la disposición y las dimensiones de los espacios y la dotación de las instalaciones faciliten la adecuada realización de las funciones previstas en el edificio.*

a.2) *Accesibilidad, de tal forma que se permita a las personas con movilidad y comunicación reducidas el acceso y la circulación por el edificio en los términos previstos en su normativa específica.*

a.3) *Acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información de acuerdo con lo establecido en su normativa específica.*

a.4) *Facilitación para el acceso de los servicios postales, mediante la dotación de las instalaciones apropiadas para la entrega de los envíos postales, según lo dispuesto en su normativa específica.*

b) *Relativos a la seguridad:*

b.1) *Seguridad estructural, de tal forma que no se produzcan en el edificio, o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.*

b.2) *Seguridad en caso de incendio, de tal forma que los ocupantes puedan desalojar el edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del propio edificio y de los colindantes y se permita la actuación de los equipos de extinción y rescate.*

b.3) *Seguridad de utilización, de tal forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.*

c) *Relativos a la habitabilidad:*

c.1) *Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.*

c.2) *Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.*

c.3) *Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.*

c.4) *Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio.*

2. *El Código Técnico de la Edificación es el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios de nueva construcción y de sus instalaciones, así como de las intervenciones que se realicen en los edificios existentes, de acuerdo con lo previsto en las letras b) y c) del artículo 2.2, de tal forma que permita el cumplimiento de los anteriores requisitos básicos.*

Las normas básicas de la edificación y las demás reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento constituyen, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la reglamentación técnica hasta que se apruebe el Código Técnico de la Edificación conforme a lo previsto en la disposición final segunda de esta Ley.

El Código podrá completarse con las exigencias de otras normativas dictadas por las Administraciones competentes y se actualizará periódicamente conforme a la evolución de la técnica y la demanda de la sociedad”.

Artículo 2.2 de la LOE.

“2. *Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:*

a) *Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.*

b) *Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.*

c) *Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección”.*

101 Ver, por ejemplo, el artículo 90 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, sobre “*Régimen especial de edificación y usos en suelo urbano de núcleo rural*”:

“1. *Hasta tanto se apruebe el correspondiente planeamiento específico, en esta categoría de suelo solo podrá edificarse cuando los terrenos tengan acceso a vía pública y las construcciones se destinen a usos relacionados con las actividades propias del medio rural o a vivienda para las necesidades de la población residente en dichos núcleos, debiendo asumir los propietarios las obligaciones establecidas en el plan general para este régimen. No obstante, podrán admitirse también los usos y obras provisionales.*

2. *Las construcciones deberán ser adecuadas a las condiciones que señale el planeamiento, conforme a las tipologías tradicionales características del núcleo”.*

Ver artículos 13.2 y 18 de la LISTA.

102 Artículo 90.1 de la LOUA, por ejemplo:

“*Las Administraciones públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución en régimen de gestión pública, además de las previstas en esta Ley, todas las formas o modalidades de gestión directa o indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico y contratación de las Administra-*

ciones Públicas y de régimen local”.

Ver ahora, artículo 89.2 de la LISTA.

103 Los apartados 1 y 3 párrafo primero del artículo 9 del TRLSRU (que se corresponde con el contenido del artículo 13 de la LRRR), se refiere a las modalidades de gestión y al contenido del concurso para la adjudicación de la ejecución, y han sido declarados inconstitucionales por la STC 143/2017, de 14 de diciembre. En el caso del primer apartado porque “*esta norma viene a completar, ampliándolas, las formas de ejecución de las operaciones urbanísticas o edificatorias sobre el medio urbano previstas por la legislación urbanística autonómica, lo que no tiene acomodo ni en las competencias sectoriales que se pudieran ver afectadas por la ordenación y ejecución del planeamiento, ni en el título sobre bases y coordinación de la actividad económica, dada la falta de incidencia directa y significativa en la economía general, pero tampoco en el procedimiento administrativo común salvo que este título competencial se convirtiera en un título concurrente con la competencia autonómica en materia de urbanismo. De ahí, la inconstitucionalidad del primer apartado del artículo 13 de la Ley 8/2013 y también la del artículo 9.1 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana*”. Y en relación con su apartado 3, porque “*excede con mucho de lo establecido como condiciones básicas, pues las desarrolla imponiendo la convocatoria de un concurso público, exigiendo que las bases determinen los criterios de adjudicación en función de lo que ésta determina, permitiendo que el pago de los propietarios al agente rehabilitador se pueda realizar en edificabilidad –las bases determinarán el porcentaje mínimo de techo edificado que se atribuirá a los propietarios del inmueble afectado–, y exigiendo la constitución de una asociación administrativa que se regirá por lo establecido en las legislaciones autonómicas para las entidades de conservación. Esta regulación tampoco tiene cabida en el título competencial del procedimiento administrativo común, pues lejos de establecer normas abstractas en razón del tipo de actividad de que se trata, o de establecer concretos trámites procedimentales que apliquen las garantías generales del procedimiento administrativo o las modulen, regulan un concreto sistema de ejecución urbanística, el de agente urbanizador y rehabilitador, invadiendo con ello la competencia que ostentan las Comunidades Autónomas en materia urbanística. En consecuencia, es inconstitucional”.*

104 Es decir, la propiedad sustituida puede integrarse en la adjudicada a través del pago de la venta forzosa en especie (con parte de la propiedad adjudicada), lo que permite la constitución en régimen de propiedad horizontal de la adjudicación, donde participan, según las condiciones de venta, tanto el propietario original como el adjudicatario de la transmisión forzosa. Esta cuestión, declarada inconstitucional como contenido del TRLSRU, ha sido desarrollada por la legislación autonómica (por ejemplo artículo 197 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de la Comunitat Valenciana de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje).

Aunque el artículo 9.3 del TRLSRU ha sido declarado inconstitucional por la STC 143/2017, la atribución a la propiedad originaria, en el caso de sustitución forzosa, de inmuebles en régimen de propiedad horizontal, sigue siendo una posibilidad contemplada en el artículo 49.2 del TRLSRU.

105 Artículo 10 del TRLSRU. Concepto de “*entidades urbanísticas colaboradoras*”, cuya creación está prevista, con carácter general por la legislación urbanística, para colaborar con la gestión y ejecución urbana. Artículo 111 de la LOUA, en su día. Hoy día 9.2 de la LISTA: “*entidades colaboradoras*”.

106 Artículo 117 de la LOUA, por ejemplo. Con carácter general, la declaración de incumplimiento de deberes urbanístico, además de la sustitución del incumplidor implicaba una infracción urbanística y la inhabilitación del mismo para ejercer de urbanizador y/o promotor en otras actuaciones. En cualquier caso este supuesto debe estar regulado de forma precisa en la legislación urbanística.

Hay que tener en cuenta que el artículo 9.3, párrafo primero, del TRLSRU ha sido declarado inconstitucional por la STC 143/2017, lo que no impide que reglas parecidas puedan ser asumidas por la legislación urbanística.

107 Mayor beneficio para la comunidad en su conjunto supone, fundamentalmente, mayor cesión de suelo para dotaciones, mayor cesión de aprovechamiento urbanístico (que generalmente se inte-

grará en el patrimonio público de suelo) y mayor contribución a los costos de urbanización.

Hay que tener en cuenta que el artículo 9.3, párrafo primero, del TRLSRU ha sido declarado inconstitucional por la STC 143/2017.

Ver, por ejemplo, el artículo 128.5 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de la Comunitat Valenciana de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje:

“Los criterios en que se basará el ayuntamiento para seleccionar los programas de actuación integrada y para adjudicar la condición de urbanizador serán criterios vinculados al objeto del programa de actuación integrada de que se trate, tales como la calidad, el precio, el valor técnico, las características estéticas y funcionales, las características medioambientales, el coste de funcionamiento, la rentabilidad, el plazo de entrega o de ejecución, especificando aquellos que se refieren a la fase selección de la alternativa técnica y los que se refieren a la fase de selección del urbanizador. El criterio de precio más bajo sólo será de aplicación a la segunda fase de adjudicación del urbanizador”.

108 Mejoras, todas relacionadas con criterios de sostenibilidad urbana.

Hay que tener en cuenta que el artículo 9.3, párrafo primero, del TRLSRU ha sido declarado inconstitucional por la STC 143/2017.

109 Teoría y criterios generales de convenios administrativos. Artículo 9.3 de la LISTA. Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

110 Artículo 118.1 de la LRJSP:

“Los consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias”.

Ver artículos 37 y siguientes del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL).

111 Artículo 111.1 de la LRJSP:

“1. Se entiende por sociedad mercantil estatal aquella sociedad mercantil sobre la que se ejerce control estatal:

a) Bien porque la participación directa, en su capital social de la Administración General del Estado o alguna de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el artículo 84, integran el sector público institucional estatal, incluidas las sociedades mercantiles estatales, sea superior al 50 por 100. Para la determinación de este porcentaje, se sumarán las participaciones correspondientes a la Administración General del Estado y a todas las entidades integradas en el sector público institucional estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas.

b) Bien porque la sociedad mercantil se encuentre en el supuesto previsto en el artículo 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores respecto de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos vinculados o dependientes”.

Ver artículos 89 y siguientes del RSCL.

112 Las comunidades de propietarios regulas en la LPH podrán participar como urbanizadoras-edicificadoras en esta actuaciones.

113 Según **García Fajardo (GARCÍA FAJARDO, Gemma**. “Marco jurídico del cooperativismo de viviendas”. Ponencia presentada en la IV Jornada sobre Cooperativismo de Viviendas. Valencia. 2012), *“una cooperativa es una asociación de personas que se han unido para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática. En el caso de una cooperativa de viviendas, la necesidad que buscan satisfacer conjuntamente los socios es obtener una vivienda, en sentido amplio (alojamiento). Son los socios los que conjuntamente promueven la construcción, la compra o el arrendamiento de sus alojamientos”.* https://www.uv.es/cidec/documents/DocViviendas/Ponencia_Fajardo.pdf. Mayo 2021.

Para la autora señalada, las modalidades de cooperativa pueden ser varias:

-Cooperativa que construye viviendas para adjudicar a sus socios y después se disuelve.

-Cooperativa que construye y después de adjudicar las viviendas gestiona los elementos comunes y no se disuelve.

-Cooperativas que mantienen la propiedad de las viviendas una vez construidas y cede el uso a sus socios.

-Cooperativas de gestión de viviendas públicas en alquiler.

-Cooperativas de autoconstrucción.

-Cooperativas de rehabilitación de viviendas.

-Cooperativas de crédito para la construcción de viviendas.

-Cooperativas que construyen o que administran residencias para jóvenes y mayores.

-Cooperativas que administran elementos comunes y prestan servicios en urbanización.

El marco jurídico general del Estado es la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

114 La participación en este tipo de actuaciones está totalmente abierta. No sólo a la propiedad, sino a cualquier titular de derechos reales, incluso de aprovechamiento. Hay que tener en cuenta que existe el derecho al aprovechamiento urbanístico, como derecho separado de la propiedad del inmueble, pero que debe materializarse en el mismo. El RD1093/1997 permite la inscripción del aprovechamiento urbanístico abriendo finca registral independiente del inmueble que le sirvió de soporte o sobre él que se va a materializar (artículos 33 y siguientes).

115 Las empresas que intervengan bien como urbanizadoras-edicificadoras, pero también las empresas estrictamente urbanizadora (con la definición contenida en su día en el artículo 97ter de la LOUA) y constructora (artículo 11 de la LOE).

116 Consiste en el reparto equitativo de derechos y obligaciones urbanísticas derivadas de la legislación y el planeamiento urbanístico, dentro de un ámbito determinado, todo ello en función de las aportaciones de los titulares afectados. Este concepto se ha configurado como principio general rector del urbanismo, de aplicación tanto en la redacción de los planes en que se ejercita la potestad de planeamiento (fundamentalmente con la fijación de la técnica del “aprovechamiento medio”), como en la fase posterior de ejecución (a través del desarrollo de los llamados sistemas de actuación o instrumentos técnicos de equidistribución como es el caso de la reparcelación –RP-).

117 Por ejemplo artículo 23 de la LEF.

118 Está claro que esas obligaciones más gravosas no son exigibles los propietarios, pero nada impide que prestaciones adicionales se amplíen al urbanizador y/o edificador (sea propietario o no) que asume voluntariamente la ejecución. En este caso se pueden asumir por convenio esas obligaciones adicionales (por ejemplo, ver artículo 94 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León –serán nulas de pleno derecho las estipulaciones que “establezcan obligaciones o prestaciones adicionales o más gravosas que los deberes urbanísticos legales, sin el consentimiento de los propietarios afectados”-, o artículo 246 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid –deberán determinar los “compromisos voluntariamente asumidos”-).

119 En la LISTA, también denominadas “entidades colaboradoras”, artículo 9.2.a.

120 **LLISET BORREL, Francisco**. “Naturaleza de las Entidades Urbanísticas colaboradoras”. Revista de Estudios de la Vida local. 1975.

<https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/7936/7985>. Diciembre 2021.

121 Son vicarios administrativos aquellas organizaciones de base privada que colaboran con la Administración pública en sentido subjetivo, en el ejercicio de las potestades que el ordenamiento jurídico les tiene atribuidas.

122 El Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras es un Registro público de carácter autonómico, dependiente de la Comisión Provincial de Urbanismo u organismo urbanístico competente, según se establezca normativamente, en el que han de inscribirse con efectos constitutivos las Entidades Urbanísticas Colaboradoras que se creen por los interesados para la participación de estos en

la actividad urbanística. Artículo 26.3 del RDU: “la personalidad jurídica de las Entidades urbanísticas colaboradoras se entenderá adquirida a partir del momento de su inscripción en el correspondiente Registro”.

123 Es una concreción muy importante, ya que no se trata de liquidar el sistema o, básicamente, aprobar la liquidación definitiva del instrumento de equidistribución (en Andalucía la reparcelación), o dejar pasar el tiempo para levantar las cargas sobre las parcelas vinculadas a la ejecución (artículo 20 del RD1093/1997). Ahora, con independencia del levantamiento de las cargas urbanísticas vinculadas a la ejecución, la entidad urbanísticas colaborada no se podrá disolverse mientras no se acredite, ante la Administración actuante, el cumplimiento íntegro de las obligaciones, lo que implica la protección de sujetos respecto de los que la entidad tiene obligaciones, aunque éstas no estén relacionadas directamente con la acción urbanizadora o edificatoria, propiamente dicha.

124 **MARTÍN HERRERA, Emilio.** “Régimen urbanístico del derecho de propiedad” (páginas 103 a 121) y “Situaciones básicas de utilización del suelo. Derechos y Obligaciones” (páginas 161 a 182), del Texto “Notas y comentarios sobre la nueva Ley del Suelo Estatal”. COAATGR. 2007.

125 **LLISET BORRELL, Francisco y OTROS.** “Ley de Suelo: comentarios al texto refundido de 1992”. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. 1993.

126 El derecho a materializar el “aprovechamiento subjetivo” que le asigna el planeamiento urbanístico una vez que ha cumplido sus obligaciones (por ejemplo el artículo 59.3 de la LOUA, en su momento, o artículo 125.2 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja).

127 Lo que después ha recibido el nombre de “ordenación global o estructural” y “ordenación pormenorizada detallada”. Y esto a nivel de usos definidores de actividades lucrativas (residencia, industria, terciarios), como a nivel de dotaciones o servicios (espacios públicos, equipamientos, infraestructuras).

128 Artículo 48.b del TRLSRU: “Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

(...)

b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución.

(...).”

129 Normalmente licencia urbanística, pero también DR o CP (ver, por ejemplo, artículos 264 y 265 de Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia), y, en otros supuestos, órdenes de ejecución (ver, por ejemplo, artículo 168 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura).

130 Artículo 24.1 de la LPACAP.

“En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general”.

131 Hay que tener en cuenta las derogaciones y matizaciones que ha introducido en este artículo la STC 143/2017, de 14 de diciembre del 2017. Fundamento jurídico 23: “(...) el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 contempla un supuesto diferente, ya que no viene a sustituir a la regla general de silencio administrativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo del artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008, que no ha sido objeto de impugnación

en este proceso, sino que introduce una regla especial: impone el silencio negativo para concretos procedimientos administrativos en el ámbito del urbanismo. Y es, en estos casos, donde el deslinde entre la competencia del Estado sobre el procedimiento administrativo común y la competencia sustantiva de la Comunidad Autónoma, resulta más complejo. Procede, en consecuencia, analizar ahora los distintos procedimientos urbanísticos afectados para determinar si el Estado ostenta algún título competencial que pueda dar cobertura a la regulación del sentido negativo del silencio administrativo. Y para ello es preciso realizar dos consideraciones previas que, nos permitirán, abordar la cuestión de forma más clara.

a) El artículo 9.8 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 disciplina el régimen del silencio administrativo con independencia, en la mayor parte de los supuestos, de la situación básica –rural o urbanizado– en la que se encuentre el suelo en el que se pretende llevar a cabo la actividad o uso urbanístico cuya autorización se solicita.

b) Desde la perspectiva competencial, la situación del suelo rural es claramente diferente del urbanizado (suelo urbano) o del que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a urbanizado (suelo urbanizable), por la componente medioambiental, presente de forma más intensa, si cabe, en el suelo del medio rural. En este sentido, al analizar la constitucionalidad del artículo 10.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, se declaró que dicho precepto refleja «el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional. Se trata, en consecuencia, de una regulación básica para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia ex artículo 149.1.23 CE, puesto que, aun cuando, como es propio de toda norma básica, condiciona o limita la política de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas, no las vacía de contenido. Dentro del respeto a la norma básica medioambiental, queda un amplio margen para la configuración del modelo concreto de ordenación del territorio y la ciudad, por lo que no se aprecia vulneración de las competencias autonómicas» [STC 141/2014, FJ 8 A)]. Reconocimiento que sigue presente en la legislación vigente cuando, en virtud del principio de desarrollo sostenible, se fija la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender a las necesidades de transformación urbanística [artículo 3.2 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana].

A la vista de las anteriores precisiones, se puede ahora abordar de forma sistemática el análisis de los supuestos previstos en el artículo 9.8 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008.

El apartado a) contempla, a su vez, dos supuestos: por una parte, los movimientos de tierra y explicaciones que sean independientes de proyectos urbanización, edificación o construcción –en cuyo caso seguirán el régimen previsto para estos–; y, por otra parte, la parcelación, segregación u otros actos de división de fincas no incluidas en un proyecto de reparcelación.

La regulación del silencio negativo no será inconstitucional en el caso de los movimientos de tierra y explicaciones al amparo de la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente, dada la necesidad de preservar los valores propios del medio rural. Por el contrario, la exigencia de silencio negativo en lo relativo a la división de fincas, cuya finalidad no es otra que comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas para su división, ya sea en suelo rural o urbanizado cuando no hay necesidad de equidistribución, vulnera las competencias autonómicas. Al carecer el Estado de título competencial, este inciso del apartado a) es inconstitucional. Lo propio sucede con el artículo 11.4 a) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que lo reproduce.

El apartado b) regula «las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta», con independencia de la situación del suelo. En el caso de la edificación, la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, establece una serie de requisitos básicos de la edificación destinados a garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente (art. 3), al amparo del artículo 149.1.16, 21, 23 y 25 CE (disposición final primera), los mismos títulos

que amparan al Estado para determinar, como especialidad *ratione materiae*, el carácter negativo del silencio de la autorización que exige para este tipo de uso del suelo. No cabe llegar, sin embargo, a la misma conclusión en lo que se refiere a otras construcciones e instalaciones que carecen del carácter de edificación, excluidas, en consecuencia, de la Ley de ordenación de la edificación. En estos casos, cuando la construcción o implantación tiene lugar en suelo urbano o urbanizable, la autorización se limitará a verificar la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente. En el caso del suelo rural, además de la verificación de legalidad, concurre la finalidad prevista en la legislación de preservar sus valores medioambientales. Es, por ello, que la regulación del silencio negativo no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de «construcción e implantación de instalaciones» contemplado en el apartado b) pero solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo. Interpretación de conformidad que debe extenderse también al artículo 11.4 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por la misma razón, el apartado c) que se refiere a «la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes», con independencia de la situación del suelo, no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, solamente cuando la ubicación se lleve a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida. Esta interpretación de conformidad también se llevará al fallo y también ha de aplicarse al artículo 11.4 c) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por último, el apartado d) contempla también dos supuestos que exigen un pronunciamiento diferenciado. Por una parte, la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística, en la medida en que se realiza sobre suelos cuya finalidad es convertirse en ciudad, nos remite de nuevo a un control de legalidad y adecuación al instrumento de planeamiento que rige dicha operación transformadora, sin que ello deba suponer una preterición total de los valores ambientales. En consecuencia este inciso resulta inconstitucional, al carecer el Estado de título competencial para fijar el sentido del silencio administrativo. También lo es, por tanto, el mismo inciso del artículo 11.4 d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por todas estas razones, concluye el Fallo:

“(…)

2.º Declarar la inconstitucionalidad y la nulidad de los siguientes preceptos:

(…)

c) El artículo 9.8 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 9.8 d) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado quinto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Declaración que se ha de extender al artículo 11.4 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 11.4 d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

3.º Son conformes a la Constitución el inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 9.8 b) y el artículo 9.8 c) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado quinto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado en el fundamento jurídico 23 de esta Sentencia.

Declaración de conformidad que se ha de extender al inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 11.4 b) y el artículo 11.4 c) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación

urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”.

Artículo 21.1 de la LPACAP y 140.2 de la LISTA.

132 Artículo 7.d del RDU.

Licencia: “De ocupación y de utilización. Tienen por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación. Cuando se trate de edificios para los que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, tendrá por objeto, además, comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada.

La licencia de ocupación se exigirá cuando el uso previsto sea el de vivienda, y la licencia de utilización en los demás supuestos”.

133 Artículo 69 de la LPACAP:

“1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

5. Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados.

6. Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente”.

Ver artículo 138.1.d y e de la LISTA.

134 Ver artículo 56.3.a de la LPACAP.

135 Artículos 56 del RD1093/1997.

136 Artículo 26 del TRLSRU.

137 En su momento, el artículo 49.3 de la LOUA determinaba que *“el uso urbanístico del subsuelo se acomodará a las previsiones del Plan General, quedando en todo caso su aprovechamiento subordinado a las exigencias del interés público y de la implantación de instalaciones, equipamientos y servicios de todo tipo. La necesidad de preservar el patrimonio arqueológico soterrado, como elemento intrínseco al subsuelo, supondrá la delimitación de su contenido urbanístico, y condicionará la adquisición y materialización del aprovechamiento urbanístico atribuido al mismo por el instrumento de planeamiento”*, todo esto *“sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el instrumento de planeamiento no precise el aprovechamiento atribuido al subsuelo, éste se presumirá público”*.

Ver, por ejemplo, artículo 39 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Artículos 15.3 y 16.2 de la LISTA.

138 Por ejemplo el artículo 69.1.2^a.b de la LS56 permitía la construcción o instalación, en suelo rústico, que desarrollare *“un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico, que exija emplazarlas en el medio rural, y la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población, en todos los cuales podrán permitirse mayores volúmenes de edificación según el procedimiento previsto en el párrafo 3 del artículo 46”*. El artículo 16.3.2^a de la LS92 establecía, también, que *“podrán autorizarse por el órgano autonómico competente edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población, de acuerdo con el siguiente procedimiento: a) Petición ante el Ayuntamiento, con justificación en su caso de la utilidad pública o interés social. b) Informe del Ayuntamiento que, junto con la documentación presentada, se elevará por éste al órgano autonómico competente. c) Información pública durante quince días, al menos. d) Resolución definitiva del órgano autonómico. La autorización señalada se entiende sin perjuicio de la necesidad de obtener licencia municipal”*. Igualmente, la LS98 señalaba, en su artículo 20.1, que *“excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9 de la presente Ley”*, esto es, *“que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación”*, situación que impediría la implantación excepcional.

139 **LLISET BORRELL, Francisco y OTROS.** Obra citada.

140 Conforme al contenido de los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, sobre *“responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”*.

Ver artículo 10.2 de la LISTA.

141 Artículos 18.1.c y 19.2 de la LISTA.

142 Artículos 52.3 de la LOUA, o artículo 128 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

Artículo 84.2.c de la LISTA.

Artículo 76 del RD1093/1997:

“La concesión de las licencias para usos y obras de carácter provisional y para los edificios fuera de ordenación, se harán constar en el Registro de la Propiedad mediante nota al margen de la última inscripción de dominio de la finca correspondiente. La nota se tomará a solicitud del titular registral, o con su audiencia a requerimiento de la Administración actuante, a la que se acompañe certificación literal del acuerdo de concesión de la licencia y en ella se expresará, a la vista de la certificación administrativa, el deber de demolición de las edificaciones cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización en su caso, y con las demás consecuencias previstas en la legislación urbanística”.

143 El artículo 17 de la LS98 señalaba que *“en el suelo comprendido en sectores o ámbitos ya delimitados con vistas a su desarrollo inmediato (sectorizado, ya que el no sectorizado tenía la consideración de no urbanizable a todos los efectos), en tanto no se haya aprobado el correspondiente planeamiento de desarrollo, sólo podrán autorizarse excepcionalmente usos y obras de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial ni por el planeamiento general, que habrán de cesar, y en todo caso, ser demolidas sin indemnización alguna, cuando lo acordare la Administración urbanística. La autorización, bajo las indicadas condiciones aceptadas por el propietario, se hará constar en el Registro de la Propiedad de conformidad con lo establecido en la legislación hipotecaria”*.

144 Que la parcela sea apta para su edificación, lo que en terminología urbanística implica que tenga la condición de solar (artículo 14.1.a de Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid) o adquiriera esa condición en periodo de su edificación (urbanización y edificación simultánea, por ejemplo, artículo 18.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León).

145 La actuación puede ser de un sólo titular o de varias, actuando conjuntamente en un ámbito y mediante un sistema de actuación, por ejemplo.

146 Unidad apta, equivalente (con carácter general) a parcela apta, esto es, solar en terminología urbanística.

Según el artículo 29 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de la Comunidad Autónoma de Cataluña:

“Tienen la consideración de solar, a los efectos de esta Ley, los terrenos clasificados como suelo urbano que sean aptos para la edificación, según su calificación urbanística, y que cumplan los requisitos siguientes:

a) Que estén urbanizados de acuerdo con las determinaciones establecidas por el planeamiento urbanístico, o en todo caso, si éste no las especifica, que dispongan de los servicios urbanísticos básicos señalados por el artículo 27.1 y confronten con una vía que disponga de alumbrado público y esté íntegramente pavimentada, incluida la zona de paso de peatones.

b) Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si el planeamiento urbanístico las define.

c) Que sean susceptibles de licencia inmediata porque no han sido incluidos en un sector sujeto a un plan de mejora urbana ni en un polígono de actuación urbanística pendientes de desarrollo.

d) Que, para edificarlos, no se deban ceder terrenos para destinarlos a calles o a vías con vistas a regularizar alineaciones o a completar la red viaria”.

Artículo 13.3 de la LISTA.

147 Artículo 134.3 de la LISTA.

148 No siempre es exigible la autorización. Supuesto de actividad declarada o comunicada. Por ejemplo, el supuesto de los artículos 227 y 228 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

Artículo 138.1 de la LISTA.

149 La conformidad o autorización, desde el punto de vista urbanístico, adopta la forma de licencia u orden de ejecución.

Artículos 137 y 144.2 de la LISTA.

150 Artículo 19 del RD1093/1997.

151 Artículo 15.3 del TRLSRU y, por ejemplo, artículo 135 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

Artículo 144.3 y 4 de la LISTA.

152 CTE. Las Exigencias Básicas de calidad que deben cumplir los edificios se refieren a materias de seguridad y habitabilidad. El CTE también se ocupa de la accesibilidad como consecuencia de la Ley 51/2003 de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (refundida en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas

con discapacidad y de su inclusión social).

153 Esta motivación debe concretarse a través de la correspondiente orden de ejecución y siempre dentro del deber de conservar establecido legalmente. Por ejemplo, artículo 198 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Comunidad de Navarra).

Artículo 144.2 de la LISTA.

154 Inmueble en perfecto estado de utilización de nueva planta, es decir de nueva edificación, similar al edificio sobre el que se debe de actuar. Habrá que tener en cuenta por tanto, el “valor de reposición o reemplazamiento” de una edificación de estas características, sabiendo que debe considerarse según la posibilidad de ocupación efectiva para el uso existente. Ver artículos 17 y siguientes de la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras (ECO/805/2003).

155 Una definición de superficie útil puede ser la comprendida en el interior de los paramentos verticales de la edificación, que es de directa utilización para el uso al que se destine. Es superficie útil de una planta o del edificio, la suma de las superficies útiles de los locales que lo integran. La medición de la superficie útil se hará siempre a cara interior de los paramentos terminados.

156 Orden de ejecución. Ver **MIGALLON RUBERT, Juan**. *estudios sobre urbanismo. El Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*. ICCE. 1992. “(...) las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: (...) Sometimiento a previa licencia (...) Ordenanzas individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto (...). Los expuestos modos de intervención –licencia y mandato- son manifestaciones de la actividad policial de la Administración. La gran diferencia estriba en que en el campo de la licencia estamos ante una intervención solicitada por el particular, quien pretende ejercitar su derecho a la edificación y uso del suelo, mientras que la orden de ejecución es precisamente, la imposición de una obligación a un administrado o particular, sobre o contra la voluntad de éste, de tal modo que el incumplimiento de la orden daría lugar, en su caso, no solo a la imposición de una sanción pecuniaria, sino a una ejecución por la propia Administración, a costa del particular que incumplió lo ordenado”.

157 Artículo 87 del RD1093/1997. Relación con el artículo 19 del RD1093/1997. Por ejemplo, artículo 137 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

158 Artículo 144.4 de la LISTA.

159 Antes artículo 52.5 de la LOUA. Ver, por ejemplo, artículo 128 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias.

Artículo 22.5 de la LISTA.

160 En este sentido la LOUA era muy explícita. Su artículo 52.4 establecía que “cuando la ordenación urbanística otorgue la posibilidad de llevar a cabo en el suelo clasificado como no urbanizable actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, el propietario podrá materializar éstos en las condiciones determinadas por dicha ordenación y por la aprobación del pertinente Plan Especial o Proyecto de Actuación y, en su caso, licencia. Estos actos tendrán una duración limitada, aunque renovable, no inferior en ningún caso al tiempo que sea indispensable para la amortización de la inversión que requiera su materialización”. Pues bien, el apartado 5 del mismo artículo afirmaba que “con la finalidad de que se produzca la necesaria compensación por el uso y aprovechamiento de carácter excepcional del suelo no urbanizable que conllevaría las actuaciones permitidas en el apartado anterior, se establece una prestación compensatoria, que gestionará el municipio y se destinará al Patrimonio Municipal del Suelo. La prestación compensatoria en suelo no urbanizable tiene por objeto gravar los actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculadas a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, en suelos que tengan el régimen del no urbanizable”. Según este mismo artículo, “estarán obligados al pago de esta prestación las personas físicas o jurídicas que promuevan los actos enumerados en el párrafo anterior.

Se devengará con ocasión del otorgamiento de la licencia con una cuantía de hasta el diez por ciento del importe total de la inversión a realizar para su imputación efectiva, excluida la correspondiente a maquinaria y equipos. Los municipios podrán establecer mediante la correspondiente ordenanza cuantías inferiores según el tipo de actividad y condiciones de implantación”.

161 Artículo 20 de la LISTA.

162 Adquieran la condición de solar. Artículo 13.3 de la LISTA.

163 Ver, por ejemplo, artículo 217 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo.

Artículo 134.3 de la LISTA.

164 Artículo 3.1 de la LOE.

-Relativos a la funcionalidad:

·Utilización.

·Accesibilidad.

·Acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información.

·Facilitación para el acceso de los servicios postales.

-Relativos a la seguridad:

·Seguridad estructural.

·Seguridad en caso de incendio.

·Seguridad de utilización.

-Relativos a la habitabilidad:

·Higiene, salud y protección del medio ambiente.

·Protección contra el ruido.

·Ahorro de energía y aislamiento térmico.

·Otros aspectos funcionales.

165 Los definidos en su día en el artículo 10.1.A.c de la LOUA, y ahora en el artículo 63.1.c de la LISTA.

166 Ver la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

Artículo 20 (“Situaciones de alojamiento transitorio”):

“1. Las Administraciones Públicas andaluzas favorecerán el alojamiento transitorio de las personas físicas con riesgo o en situación de exclusión social y vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que no puedan acceder a una vivienda protegida y respecto de las cuales quede acreditada su necesidad habitacional a través de los correspondientes servicios sociales de los ayuntamientos de los municipios en los que residan.

2. El alojamiento podrá satisfacerse mediante edificaciones que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva.

3. Los alojamientos deberán incluir servicios comunes que faciliten la plena realización de su finalidad social. Las distintas unidades habitacionales que formen parte de los mismos no serán susceptibles de inscripción independiente en el Registro de la Propiedad.

4. Los alojamientos de promoción pública que se ubiquen en suelos de equipamientos públicos tendrán la consideración de equipamientos públicos.

5. Los planes de vivienda y suelo autonómicos y locales, en su correspondiente ámbito de competencia territorial, deberán regular los programas de actuación que se correspondan con estas situaciones de alojamiento”.

167 Artículo 47 párrafo segundo de la CE: “la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

168 Significado de aprovechamiento urbanístico y sus distintos conceptos, antes artículo 59 de la LOUA. Ver, por ejemplo, artículo 124 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo.

Ver CAPITULO SÉPTIMO. APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO. ÁREAS DE REPARTO Y APROVECHAMIENTO MEDIO.

169 Artículo 26 de la LISTA, antes artículo 58 de la LOUA. Ver, por ejemplo, Apartado 6 de las Disposiciones preliminares del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

170 Fundamento jurídico 17.c de la STC97.

“El problema que aquí interesa, sin embargo, reside más bien en determinar por qué, a juicio de los recurrentes, el art. 27 TRLS no podría quedar a cubierto por el art. 149.1.1.º C.E., no tanto por la materia en sí misma regulada (aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación, eje de la propiedad urbana), cuanto, más exactamente, por la concreta normación del citado precepto (esto es, por su encaje con la noción de condiciones básicas).

(...)

La cuestión se contrae, pues, a enjuiciar si el concreto aprovechamiento urbanístico que los distintos apartados del art. 27 (1, 2 y 4) establecen, puede o no tener «carácter básico» (en el sentido en que utiliza esta expresión la Disposición final única) por su compatibilidad con las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1.º CE.

(...)

A la luz de la específica dimensión de la distribución de competencias que aquí interesa, ha de admitirse que el art. 149.1.1.º CE, tal como ha sido interpretado, puede comprender asimismo el establecimiento -en pro de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad- de un mínimo del aprovechamiento urbanístico objeto de apropiación, esto es, el contenido básico o elemental del derecho de propiedad urbana (bien sea por referencia a algunos criterios básicos o principios generales que hayan de observarse en todo el territorio nacional, bien sea acudiendo incluso a alguna fórmula abstracta que permita una cuantificación, siempre que en uno y otro caso no exceda de las condiciones básicas, ni se invada por esta vía la competencia urbanística). También puede el Estado fijar un criterio mínimo en punto a la recuperación por la comunidad de las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos (art. 47 CE), en caso de que opte por un modelo de devolución a través de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación. En todo caso, esta regulación estatal ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias.

Este título competencial no permite, pues, la delimitación completa y acabada del aprovechamiento urbanístico (como de cualquier otra facultad dominical en el ámbito urbanístico), pues ello excedería por definición de lo que son condiciones básicas de ejercicio, único título que, desde la óptica del Derecho Público, le permita al Estado intervenir en los términos ya conocidos sobre esta concreta forma de dominio, cual es la propiedad urbana.

A ello hay que añadir que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo excluye cualquier sistema cuyo cálculo o realización sólo sea posible a través de la predeterminación legal de todo un conjunto de figuras y técnicas urbanísticas que permitan hacerlo operativo. No es válido, pues, optar por criterios o fórmulas inescindiblemente unidas a toda una cadena de instrumentos estrictamente urbanísticos, que a la postre no sólo cierran por completo el estatuto de la propiedad -más allá de sus condiciones básicas-, sino que, además, terminen por prefigurar un modelo urbanístico.

Admitidas estas premisas, el problema nuclear consiste en indagar si la concreta regulación del art. 27 TRLS supone una invasión de la competencia urbanística que las Comunidades Autónomas tienen atribuida. Pues bien, no cabe sino concluir que la regulación del art. 27 TRLS es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, en primer lugar, por el carácter fijo y no mínimo tanto de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los propietarios, como implícitamente de la recuperación por la comunidad de las plusvalías urbanísticas; en segundo lugar, porque tal determinación la establece acudiendo a un complejo entramado de concretas técnicas urbanísticas (áreas de reparto, aprovechamiento tipo), que pertenecen a la competencia exclusiva en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3.º CE)”.

171 Artículos 28.a, 30.a y 32.b de la LISTA.

172 La LOUA recogía la obligación de ceder los terrenos correspondientes a las instalaciones (artículo 54.2.a), pero en ningún supuesto se exigía la cesión de las instalaciones. Habría que analizar en cada caso, cuales son las instalaciones de cesión obligatoria en función de la normativa sectorial que incida sobre cada una de ellas (no pueden tener el mismo tratamiento de propiedad la instalación destinada al abastecimiento de agua o al saneamiento, que las destinadas a la red eléctrica o telecomunicaciones).

Artículos 30.d y 32.d de la LISTA.

173 Ver el precedente de la Disposición adicional cuarta de la LS92:

“En la ejecución de actuaciones urbanísticas que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, se deberá garantizar el derecho de aquellos al realojamiento, con sujeción a las siguientes reglas:

1.ª Cuando se actúe por expropiación, la Administración expropiante o en su caso, el beneficiario de la expropiación deberán poner a disposición de los ocupantes legales afectados viviendas en las condiciones de venta o alquilar vigentes para las sujetas a régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora.

2.ª Cuando se actúe por otro sistema en unidades de ejecución, no tendrán derecho de realojo los ocupantes legales de viviendas que, en correspondencia con su aportación de terrenos, hayan de resultar adjudicatarios de aprovechamientos de carácter residencial superiores a noventa metros cuadrados o los que pudiera establecer, como superficie máxima la legislación protectora de viviendas.

En los demás casos, la obligación de hacer efectivo el derecho de realojo corresponderá a la Administración actuante, en las condiciones señaladas en la regla 1.ª, computándose como gastos de la actuación urbanística los de traslado y otros accesorios que recayesen sobre los ocupantes legales.

3.ª En las actuaciones aisladas no expropiatorias, los arrendatarios de las viviendas demolidas tendrán el derecho de retorno regulado en la legislación arrendaticia, ejercitable frente al dueño de la nueva edificación cualquiera que sea éste. En estos casos, el propietario deberá garantizar el alojamiento provisional de los inquilinos hasta que sea posible el retorno”.

Artículos 28.c, 30.e y 32.e de la LISTA.

174 Antes, artículo 55.3.b de la LOUA. Esta obligación de cesión implica que el aprovechamiento “subjetivo” del propietario se corresponde por el aprovechamiento “preexistente”, al que hay que añadir el incremento sobre el mismo, descontado la cesión a la Administración en relación con ese incremento (porcentaje fijado por la legislación urbanística). La actuación de dotación “pura” implica la no actuación sobre obras de urbanización. En caso de que se actúe sobre la urbanización (además de proceder a un incremento de la edificabilidad, cambio de uso, y en suma, incremento de aprovechamiento), habrá que considerar las obligaciones señaladas para las “actuaciones de urbanización”. Ver, por ejemplo, artículo 193 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

Artículo 28.a de la LISTA.

175 Antes, artículo 59.5 de la LOUA. Ver, por ejemplo, artículo 5.6.f de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

Artículo 27 de la LISTA.

176 El artículo 28.a de la LISTA señala: “entregar a la Administración actuante, y con destino al patrimonio público de suelo, la parcela o parcelas libres de cargas, correspondientes al diez por ciento del incremento del aprovechamiento, si lo hubiera”. Lo que no es discutible es que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 128.c de la Ley andaluza, esos ingresos integran el patrimonio público del suelo. Es dudoso que la amplitud de destino de estos ingresos que señala el TRLSRU en el sentido de “costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación”, tenga encaje en la legislación urbanística andaluza, teniendo en cuenta que el destino de este patrimonio (en forma de ingreso) está regulado en el artículo 129.2. Sólo si se da el supuesto del apartado c del último artículo

señalado encaja la posibilidad abierta por el TRLSRU, con la legislación urbanística andaluza: “Los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, se destinarán a:

(...)

c) La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo”.

177 Artículo 26.5 del TRLSRU.

178 El artículo 55.3.a de la LOUA establecía, dentro de las obligaciones de cesión en suelo urbano no consolidado por mejora de dotaciones, la siguiente:

“La superficie de suelo para dotaciones en proporción con el incremento de aprovechamiento urbanístico sobre el aprovechamiento preexistente, que preferentemente se ubicará en el área homogénea. Cuando el grado de ocupación por la edificación del área haga inviable su ubicación total o parcial, se permitirá ubicar las dotaciones en un entorno próximo, siempre que éstas resulten coherentes, funcionales y accesibles. Los suelos necesarios para mantener la proporcionalidad y la calidad se calcularán conforme a la media dotacional resultante de la zona de suelo urbano en la que estén incluidos, y los que resulten de mantener la proporcionalidad y suficiencia de los sistemas generales alcanzada en el municipio.

Esta cesión de suelo sólo podrá ser sustituida de manera motivada, total o parcialmente, por su equivalente en dinero cuando en el seno de una modificación de planeamiento los terrenos que fueren necesarios para mantener la adecuada proporcionalidad y calidad no tengan entidad suficiente, en relación con las dotaciones existentes en el municipio, para quedar integrados en la red de dotaciones públicas del mismo. El valor de la aportación, que se integrará en el depósito regulado en el artículo 139.2, se corresponderá con el del aprovechamiento urbanístico referido a la zona de suelo urbano en que se integra la actuación en relación con la superficie dotacional a obtener”.

Artículo 139.2 de la LOUA:

“Cuando por concurrir la circunstancia prevista en el artículo 55.3.a) proceda el pago en dinero como medida substitutiva de la cesión de los terrenos necesarios para mantener la proporcionalidad y calidad de las dotaciones, el municipio quedará obligado en el plazo máximo de tres años a obtener éstas mediante la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que califique los suelos para tal fin, y con las cantidades depositadas en una cuenta separada y afecta exclusivamente a la obtención de tales dotaciones.

La aportación económica que habrá de depositarse se realizará con ocasión de la aprobación definitiva de la modificación de planeamiento contemplada en el citado artículo, quedando condicionada la publicación del documento en el Boletín Oficial que corresponda a la efectiva entrega de dicha cantidad. Durante el período de tres años esta cantidad se podrá acumular con otras que se hubieren aportado por el mismo motivo, con el objeto de reservar y obtener nuevas dotaciones con entidad suficiente para dar cumplimiento a los criterios de coherencia, funcionalidad y accesibilidad a los que se refiere el artículo 9.E).

En todo caso, transcurridos tres años desde la constitución del depósito de mayor antigüedad, en la primera innovación de planeamiento general que se tramite y apruebe deberá forzosamente aplicarse la cantidad acumulada a dicho objeto”.

El artículo 28.a de la LISTA señala que “esta cesión, podrá sustituirse por su equivalente en metálico”.

179 Recepción de obras de urbanización, artículo 97 de la LISTA; antes, artículo 154 de la LOUA.

180 Disposición adicional Octava de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Derecho de retorno.

“El derecho de retorno regulado en la disposición adicional cuarta. 3.ª del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, se regirá por lo previsto en esta disposición y, en su defecto, por las normas del texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964.

Quando en las actuaciones urbanísticas aisladas no expropiatorias exigidas por el planeamiento urbanístico, fuera necesario proceder a la demolición total o a la rehabilitación integral con conservación de fachada o de estructura de un edificio, en el que existan viviendas urbanas arrendadas sea cualquiera la fecha del arrendamiento, el arrendatario tendrá derecho a que el arrendador de la citada finca le proporcione una nueva vivienda de una superficie no inferior al 50 por 100 de la anterior, siempre que tenga al menos 90 metros cuadrados, o no inferior a la que tuviere, si no alcanzaba dicha superficie, de características análogas a aquella y que esté ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado”.

181 Artículos 99 y siguientes de la LISTA.

182 Sistemas de ejecución no expropiatorios: compensación (artículos 101 y siguientes de la LISTA) y cooperación (artículos 106 y siguientes de la LISTA).

183 Artículos 109 y siguientes de la LISTA.

184 “No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social” (párrafo tercero del artículo 20.1.b del TRLSRU).

Artículo 3.2.d y 3.4.d de la LISTA. Esta cuestión estaba regulada en el artículo 10.1.A.b de la LOUA, dentro de las determinaciones de carácter estructural que debían recoger los Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU) para todos los municipios en áreas de reforma interior o sectores con uso residencial.

Ver, por ejemplo, el artículo 33 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de la Comunitat Valenciana, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

185 Principios relacionados directamente con el concepto de desarrollo sostenible. Ver “Agenda 2030”.

186 Relación directa con las características de la ciudad consolidada.

La LOUA al definir el objeto del planeamiento general (artículo 9) señalaba, entre otros la necesidad de “mantener, en lo sustancial, las tipologías edificatorias, las edificabilidades y las densidades preexistentes en la ciudad consolidada, salvo en zonas que provengan de procesos inadecuados de desarrollo urbano”. Esta misma línea era la recogida en las normas de aplicación directa, previstas por la LOUA, en el caso de inexistencia de instrumento de planeamiento (artículo 57.2):

“Los actos de construcción o edificación e instalación que se realicen en terrenos adscribibles a la clase de suelo urbano, pero que no cuenten con instrumento de planeamiento, deberán observar las siguientes reglas:

1.ª No tener más de dos plantas de altura o de la media de los edificios ya construidos, cuando se trate de solar perteneciente a una manzana consolidada en más de sus dos terceras partes.

2.ª Presentar características tipológicas y estéticas adecuadas a su integración en el entorno, en particular cuando existan en éste edificios de valor arquitectónico o patrimonial histórico.

3.ª No comportar la demolición de edificios de valor arquitectónico, histórico o cultural ni la supresión de dotaciones existentes”.

Ver artículo 6 de la LISTA.

187 **MARTÍN HERRERA, Emilio.** “Régimen urbanístico del derecho de propiedad” (páginas 103 a 121) y “Situaciones básicas de utilización del suelo. Derechos y Obligaciones” (páginas 161 a 182), del Texto “Notas y comentarios sobre la nueva Ley del Suelo Estatal”. COAATGR. 2007.

188 A nivel de legislación estatal, por ejemplo, Ley 22/1988, 28 julio, de Costas; Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas; Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Área; Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras; etc..

189 A nivel de legislación estatal, por ejemplo, Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; Ley

42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; etc..

190 A nivel de regulación estatal, Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE).

191 Es importante señalar que este suelo debe estar *“legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo”*, pero también pueden ser un *“asentamiento de población del que forme parte”* (el suelo, se entiende) lo que parece obviar el concepto de legalmente integrado.

Ver **RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María**. *“El suelo urbanizado”*. *“El nuevo régimen del suelo”*. Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón. Zaragoza. 2007.

En cualquier caso, alguna de estas condiciones siempre hay que ponerlas en relación con las previsiones de la propia planificación urbanística. No basta con que el suelo cuente con urbanización, sin más. Ésta debe de reunir las condiciones necesarias para prestar servicio según los estándares señalados por la ordenación urbana o, de forma más flexible, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes. Lo mismo ocurre con las previsiones de ocupación por edificación, ya que no basta con la existencia de edificación para considerar que el suelo está en *“situación de urbanizado”*, puesto que la misma debe responder a los criterios de consolidación prevista por la legislación y la ordenación urbanística. En este sentido las condiciones objetivas del suelo hay que relacionarlas con la regulación establecida en el artículo 13 de la LISTA (antes, artículo 45.1 de la LOUA, referente a la clasificación del suelo como urbano).

Puede presentarse la situación objetiva que responda a las condiciones de *“situación de urbanizado”* según las previsiones para su clasificación como suelo urbano por la legislación y el planeamiento urbanístico, y no haber sido clasificado como tal por ese mismo planeamiento. En este caso se puede considerar su *“situación de urbanizado”* desde el punto de vista del TRLSRU, y esto puede tener especial trascendencia a los efectos de valoraciones. Todo ello, teniendo en cuenta la incidencia que presenta en estas valoraciones las situaciones de *“fuera de ordenación”* (FO, que implica una situación de partida *“legal”*, que ha quedado fuera del orden urbano con carácter sobrevenido) a estos mismos efectos, que inciden sobre el valor de la edificación, pero no sobre la del suelo.

Ahora bien, según Exposición de Motivos de la LISTA, sólo se encuentra en *“situación básica de suelo urbanizado”*, el contemplado en el artículo 13 del mismo Texto, esto es, suelo clasificado como urbano.

192 Artículo 13.2 de la LISTA

Ver, por ejemplo, artículo 81.4 y 5 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

193 No basta la colindancia del suelo con infraestructuras existentes de comunicación para su consideración como suelo en *“situación de urbanizado”*, es necesario la integración en malla urbana o asentamiento de población.

Análisis del concepto de *“malla urbana”*. STS de 5 de julio del 2013:

“Las facultades discrecionales que como regla general han de reconocerse al planificador para clasificar el suelo en la forma que estime más conveniente, tienen su límite en el suelo urbano, pues necesariamente ha de reconocerse esa categoría a los terrenos que hallándose en la malla urbana, por haber llegado a ellos la acción urbanizadora, dispongan de servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica) con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir, o se hallen comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, salvo que la existencia de tales servicios o la consolidación de la edificación hayan tenido su origen en infracciones urbanísticas y aun le sea posible a la Administración imponer las medidas de restauración del orden urbanístico infringido.”

La mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos por la Ley del Suelo no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si aquella no se encuentra enclavada en la malla urbana. Se trata así de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proxi-

midad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables.

La ‘reviviscencia’ del viejo Texto de 1976 determina, asimismo, la entrada en juego de los artículos 23 a) del Reglamento de Planeamiento y 2.1.a) del Real Decreto-Ley 16/81, que exigen el requisito de la suficiencia de los servicios urbanísticos para que los terrenos puedan ser considerados como suelo urbano. Este criterio de la suficiencia de los servicios, junto con el de la inserción de los terrenos en la malla urbana, principio recogido expresamente en la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975, han venido marcando la jurisprudencia del Tribunal Supremo en orden a la clasificación del suelo urbano, de suerte que cuando, como ocurre en el presente caso, los servicios no son suficientes para la edificación que haya de construirse, o siéndolo no estén insertos en la referida malla urbana, esta Sala viene negando a tales terrenos la consideración de suelo urbano”.

194 Artículo 3 del RVLS (*“Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad económica y ambiental”*).

“1. De acuerdo con lo dispuesto en el (...) texto refundido de la Ley de Suelo, la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

Específicamente y en relación con el impacto económico para la Hacienda local, se cuantificarán los costes de mantenimiento por la puesta en marcha y la prestación de los servicios públicos necesarios para atender el crecimiento urbano previsto en el instrumento de ordenación, y se estimará el importe de los ingresos municipales derivados de los principales tributos locales, en función de la edificación y población potencial previstas, evaluados en función de los escenarios socio-económicos previsibles hasta que se encuentren terminadas las edificaciones que la actuación comporta.

2. En el informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística a que se refiere (...) la Ley de Suelo, constará, como mínimo, el cumplimiento de las previsiones de los informes de sostenibilidad económica y ambiental y las eventuales desviaciones resultantes en relación con las estimaciones realizadas en los mismos, así como, en su caso, la propuesta de las medidas que favorezcan el equilibrio ambiental y territorial o el reajuste económico para la Hacienda Local que pudiera derivarse del análisis del impacto de la memoria de sostenibilidad económica al que se refiere el apartado anterior”.

195 Ley Andaluza 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental (GICA) y Ley Estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA).

196 Artículo 1 de la LEA:

“1. Esta ley establece las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible, mediante:

- a) La integración de los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos;*
- b) el análisis y la selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables;*
- c) el establecimiento de las medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente;*
- d) el establecimiento de las medidas de vigilancia, seguimiento y sanción necesarias para cumplir con las finalidades de esta ley.*

2. Asimismo, esta ley establece los principios que informarán el procedimiento de evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, así como el régimen de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente”.

197 Los mapas de riesgos determinan el grado de exposición de las personas, actividades económi-

cas e infraestructuras de un territorio a determinados peligros naturales, como pueden ser inundaciones, deslizamientos, sequías, temporales, sismicidad, vulcanismo, etc. Los mapas de riesgo no han sido de obligada realización y consulta hasta la llegada de la vigente Ley del Suelo.

Ver, **GONZÁLEZ GARCÍA, José Luis y OTROS.** “*Mapa de riesgos naturales en la ordenación territorial y urbanística*”. Colegio Oficial de Geólogos. Madrid.

<http://www.icog.es/files/mapariesgos.pdf>. Octubre 2020.

198 Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.

199 Ley 22/1988, 28 julio, de Costas.

200 Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras; Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía, por ejemplo.

201 El contenido del informe, desarrollado en los apartados siguientes, ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia del TC 143/2017, de 14 de diciembre, con la siguiente justificación:

“*Como señalamos en el fundamento jurídico anterior, la exigencia de este informe o memoria en los términos señalados en el primer párrafo de este precepto, encuentra cobertura en el artículo 149.1.12 CE y no en el artículo 149.1.18 CE (...).*

No obstante, (...), este precepto no se limita a establecer una directriz o un mandato genérico, sino que regula de forma pormenorizada cada uno de los elementos que considera necesarios para cumplir la finalidad con que éste ha sido diseñada. Como pone de manifiesto su tenor literal se trata de una regulación que especifica con un elevado grado de detalle el contenido de la memoria, en un grado tal que agota la normación de la materia (...). Por tanto, la regulación de la materia se ha efectuado de una manera excesivamente detallada y agotadora, impidiendo así a la Comunidad Autónoma desplegar normativas y sobrepasando las que corresponden al Estado conforme a nuestra doctrina.

El artículo 62 de la LISTA, al señalar el contenido documental de los instrumentos de ordenación urbanística, advierte que la Memoria que justifica la necesidad de estos debe contener una “*memoria económica, que contendrá, un estudio económico financiero y, conforme a lo establecido en la legislación básica estatal, un informe de sostenibilidad económica y una memoria de viabilidad económica*”.

Ver por ejemplo, artículo 140.1.D de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

El detalle del apartado 5 del artículo 22 del TRLSRU, aunque ha sido declarado inconstitucional, puede servir de referencia del informe de sostenibilidad económica en caso de falta de regulación en la normativa autonómica. En contenido y su posible desarrollo es el siguiente:

-Estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar

-Determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto (valor resultante de dividir el valor total del suelo por la superficie total construida o construable de un inmueble, se expresa en euros por metro cuadrado construido y se calcula en base a la utilización óptima del suelo atendiendo a la máxima edificabilidad y tipología de edificación posibles, supuesto el suelo no edificado –máxima utilidad-, su cálculo se verifica por el método residual y requiere del conocimiento de los valores de mercado y el coste de construcción del inmueble), estimación de la inversión (costos de urbanización, construcciones, edificaciones e instalaciones, así como en la adquisición del suelo) e identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas (sujetos, públicos o privados, responsables de las obras de urbanización en general, y de cada red de servicio en particular, y el nivel de obligación e inversión en cada caso).

-Análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiarla. En este análisis se “*hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones*”.

-Horizonte temporal preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación (la amortización como término económico y contable, está referido al proceso de distribución de gasto en el tiempo de un valor duradero, también se utiliza como sinónimo de depreciación en cualquiera de sus métodos; se emplea referido a dos ámbitos diferentes casi opuestos: la amortización de un activo y la amortización de un pasivo, y en ambos casos se trata de un valor, con una duración que se extiende a varios periodos o ejercicios, para cada uno de los cuales se calcula una amortización, de modo que se reparte ese valor entre todos los periodos en los que permanece. Amortizar también es el proceso financiero mediante el cual se extingue, gradualmente, una deuda por medio de pagos periódicos, que pueden ser iguales o diferentes. En las amortizaciones de una deuda, cada pago o cuota que se entrega sirve para pagar los intereses y reducir el importe de la deuda. Es necesario fijar el horizonte en el tiempo de la amortización de la inversión. (<https://www.economiasimple.net/glosario/amortizacion>. Octubre 2020).

-Evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración (hay que justificar las posibilidades de la Administración para hacer frente a la inversión prevista en base al análisis de su capacidad presupuestaria. Tan importante como justificar la capacidad de creación de redes y servicios es justificar la posibilidad de su mantenimiento en el tiempo).

202 Artículo 22.6 párrafo segundo del TRLSRU:

“*Los Municipios estarán obligados al informe a que se refiere el párrafo anterior cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno Local*”.

Artículo 3 del RVLS (“*Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad económica y ambiental*”):

“*1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de Suelo, la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.*

Específicamente y en relación con el impacto económico para la Hacienda local, se cuantificarán los costes de mantenimiento por la puesta en marcha y la prestación de los servicios públicos necesarios para atender el crecimiento urbano previsto en el instrumento de ordenación, y se estimará el importe de los ingresos municipales derivados de los principales tributos locales, en función de la edificación y población potencial previstas, evaluados en función de los escenarios socio-económicos previsibles hasta que se encuentren terminadas las edificaciones que la actuación comporta.

2. En el informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística a que se refiere el artículo 15.5 de la Ley de Suelo, constará, como mínimo, el cumplimiento de las previsiones de los informes de sostenibilidad económica y ambiental y las eventuales desviaciones resultantes en relación con las estimaciones realizadas en los mismos, así como, en su caso, la propuesta de las medidas que favorezcan el equilibrio ambiental y territorial o el reajuste económico para la Hacienda Local que pudiera derivarse del análisis del impacto de la memoria de sostenibilidad económica al que se refiere el apartado anterior”.

Artículo 22.6 párrafo tercero del TRLSRU:

“*El informe a que se refieren los párrafos anteriores podrá surtir los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando cumpla todos los requisitos en ella exigidos*”.

Artículo 51 y 52 de la LEA.

Disposición adicional segunda de la LISTA:

“*El informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística que se elabore de conformidad con lo establecido en el artículo 22.6 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se deberá formular con una periodicidad*

cuatrienal. A los efectos de garantizar su publicidad, se aplicará el régimen establecido en esta Ley y en la normativa vigente aplicable”.

203 Revisión del planeamiento general (artículo 86.2 de la LISTA), o innovación de la ordenación territorial (artículo 58 de la LISTA).

204 Artículos 95 y 96 de la LS92, hoy derogados:

Artículo 95.

“Para cada área de reparto el Plan General o Programa de Actuación urbanística o instrumentos equivalentes, según los casos, definirán el aprovechamiento tipo respectivo, cuyo cálculo se realizará en la forma que se señala en los artículos siguientes”.

Artículo 96.

“1. En suelo urbano, el aprovechamiento tipo de cada área de reparto se obtendrá dividiendo el aprovechamiento lucrativo total, incluido el dotacional privado, correspondiente a la misma, expresado siempre en metros cuadrados construibles del uso y tipología edificatoria característicos, por su superficie total excluidos los terrenos afectos a dotaciones públicas, de carácter general o local, ya existentes. El resultado reflejará siempre unitariamente, la superficie construible de uso y tipología característicos por cada metro cuadrado de suelo del área respectiva.

2. La legislación urbanística podrá establecer un sistema de cálculo del aprovechamiento lucrativo total por referencia a índice de edificabilidad, aplicación de condiciones edificatorias zonales o cualquier otro procedimiento, debiendo siempre basarse en las determinaciones reales del planeamiento e incluir el aprovechamiento correspondiente al uso dotacional privado.

3. Para que el aprovechamiento tipo pueda expresarse por referencia al uso y tipología edificatoria característicos, el planeamiento fijará justificadamente los coeficientes de ponderación relativa entre dicho uso y tipología, al que siempre se le asignará el valor de la unidad, y los restantes, a los que corresponderán valores superiores o inferiores en función de las circunstancias concretas del municipio y área de reparto”.

Artículo 59.4 de la LOUA.

“Se entiende por aprovechamiento medio la superficie construible del uso y tipología característico que el planeamiento establece por cada metro cuadrado de suelo perteneciente a un área de reparto, a fin de garantizar a todos los propietarios de terrenos incluidos o adscritos a la misma un aprovechamiento subjetivo idéntico, con independencia de los diferentes aprovechamientos objetivos que el Plan permita materializar en sus terrenos”.

Artículo 26 de la LISTA.

Ver, por ejemplo, artículo 174 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias.

205 Artículo 100 de la LOUA, y ahora artículo 92 de la LISTA.

Ver, por ejemplo, artículo 85 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de la Comunitat Valenciana, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

206 Es la sustitución jurídica de un bien por otro en el patrimonio de una misma persona, de tal modo que el bien nuevo, ya sea una cosa mueble o inmueble, un crédito o una indemnización, ocupe el lugar del bien antiguo para ser sometido a su mismo régimen.

<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/subrogacion-real/subrogacion-real.htm>. Mayo 2021.

También, de forma general, la subrogación es un término empleado en Derecho relacionado con la delegación o reemplazo de competencias hacia otros; es un tipo de sucesión. Se trata de un negocio jurídico mediante el cual una persona sustituye a otra en una obligación.

“En opinión de **Roca Sastre**, subrogar es sustituir a una persona o cosa, respecto de una misma situación jurídica determinada. Cuando lo sustituido es una persona se habla de subrogación personal (por ejemplo, el cambio de acreedor en una relación obligatoria), pero cuando lo sustituido es una cosa surge

entonces la subrogación real, supuesto ejemplar de conservación del derecho subjetivo sin pérdida de su identidad por cambio del objeto.

Se llama por tanto subrogación real, al hecho de suceder o sustituir un bien nuevamente adquirido por un titular en ciertos caracteres jurídicos de otro, desaparecido por enajenación, destrucción, etc. En palabras de **Castán**, la sustitución jurídica de un bien por otro en el patrimonio de una misma persona, de tal modo que el bien nuevo ocupe el lugar del bien antiguo para ser sometido a su mismo régimen.

Es necesario que exista una relación de causalidad entre la salida de una cosa de la situación jurídica en cuestión y la entrada de otra. Por ello, no puede provocar subrogación real una adquisición a título gratuito o sin equivalente. Incluso, afirman **Gullón** y **Diez Picazo**, es dudoso el empleo del concepto de subrogación real cuando la cosa se sustituye por dinero si no queda individualizado, pues puede confundirse en otro patrimonio, consumirse o perderse. Para estos autores, la subrogación no somete al objeto subrogado a la misma disciplina que sujetaba al que ha salido del patrimonio en todos los supuestos. Y así, ponen como ejemplo el de un inmueble hipotecado que se ha destruido por un incendio y se obtiene una suma de dinero porque estaba asegurado, pues dicha suma no puede ser objeto de hipoteca. Lo que sí consideran correcto es decir que el bien subrogado está afecto a la misma finalidad que el que reemplaza, lo que puede dar lugar a la constitución de un derecho de garantía distinto (en el ejemplo puesto, prenda en vez de hipoteca).

Por tanto, desde una consideración amplia y difusa, la subrogación real es la sustitución de un objeto por otro en el seno de un patrimonio determinado, existiendo una relación de causalidad entre la salida de uno y la entrada del otro, y conservándose la misma situación jurídica que afectaba al objeto originario. Ahora bien, este fenómeno se da también en cualquier compraventa o negocio jurídico oneroso sin necesidad de aplicar la idea de subrogación real, pues la entrada y salida de bienes en el patrimonio de una persona hace que los nuevos bienes queden sujetos, cuando menos, a la responsabilidad por las deudas del titular del patrimonio.

La subrogación real exige pues, una serie de matizaciones sin las cuales no puede identificarse como un concepto claro y distinto. Y así, la subrogación real sólo tiene su razón de ser cuando puede oponerse a un tercero, o ser invocada por éste. Se produce cuando el bien objeto de sustitución se halla sujeto a una afectación especial, esto es, a unos derechos de terceros sobre él, o a una situación singular del bien en el patrimonio del dueño. Si hay subrogación real la sustitución de dicho bien no hace desaparecer la afectación que tenía, sino que la comunica al bien nuevo que queda sujeto a los derechos del tercero o incluido en el patrimonio especial del que salió el otro. Si no existe tal afección especial sobre el bien objeto de sustitución no cabe hablar de subrogación real. Además, tiene lugar con independencia de la voluntad de los sujetos que intervienen en las relaciones jurídicas que la producen. Y, por último, la subrogación real supone que el titular del objeto enajenado o perdido adquiere automáticamente para su patrimonio un derecho sobre el objeto de la contraprestación en el mismo momento en que se produce la merma patrimonial, aun cuando el que haya actuado lo haya negociado en su propio nombre”.

(Wolters Kluwer).
207 Suelos de cesión obligatoria para dominio público, dotaciones y servicios. Artículo 18.1.a del TRLSRU. Artículos 28, 30 y 32 de la LISTA.

208 Ver la posibilidad de tratamiento alternativo en caso de que se establezcan condiciones, cediendo subsuelo o vuelo y constituyendo complejo inmobiliario, según la regulación del artículo 26.4, 5 y 6 del TRLSRU.

209 Artículos 11 y 12 del RD1093/1997.

210 Ver nota anterior.

211 Antes artículo 113.1.g. de la LOUA. Ver por ejemplo, artículo 97.2.f de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

Artículo 60 del RGU:

“Correrán igualmente a cargo de los titulares de terrenos, y en la proporción señalada en el artículo 58, las indemnizaciones debidas a los propietarios y arrendatarios de edificios y construcciones de

cualquier tipo que hayan de derribarse para la correcta ejecución del plan, así como las indemnizaciones derivadas de destrucción de plantaciones, obras e instalaciones incompatibles con el plan que se ejecute”.

Artículo 92.2 de la LISTA.

212 Artículos 4 y siguientes del RD1093/1997.

213 Artículo 130 del RGU.

“Conforme a lo dispuesto en (...) la Ley del Suelo, todos los actos comprendidos en la reparcelación que cumplan los requisitos establecidos en este Reglamento estarán exentos con carácter permanente del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y no tendrán la consideración de transmisiones a los efectos de exacción del Arbitrio sobre el Incremento del Valor de los Terrenos. Cuando el valor de los solares adjudicados a un propietario exceda del que proporcionalmente corresponda a los terrenos aportados por el mismo, se girarán las liquidaciones procedentes en cuanto al exceso”.

Ver, por ejemplo, artículo 159 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de Navarra.

214 Concepto de “actuaciones en medio urbano”. Artículo 2.1 del TRLSRU:

“Las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

A todas ellas les será de aplicación el régimen estatutario básico de deberes y cargas que les correspondan, de conformidad con la actuación de transformación urbanística o edificatoria que comporten, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7”.

215 Ver, por ejemplo, el artículo 111.2 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, sobre contenido documental del “Programa de Ejecución”: “Proposición jurídico-económica que comprenda el desarrollo de las relaciones entre la persona o entidad que ostente la condición de agente urbanizador y las personas propietarias y la estimación de los gastos de urbanización indicando el beneficio empresarial de la persona o entidad que ostente la condición de agente urbanizador. Cuando se programe una actuación de transformación urbanística de reforma o renovación de la urbanización, incluirá una memoria en la que se justifique la viabilidad económica de la actuación de acuerdo con las determinaciones de la legislación estatal de suelo en materia de la garantía de viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano”.

216 Las actuaciones pueden ser sobre parcelas individuales, es decir, de carácter aislado, o afectar a varias a la vez lo que puede requerir equidistribución de cargas y beneficios. En cualquier caso, el párrafo segundo del artículo 24.1 párrafo segundo del TRLSRU ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia del TC 143/2017, de 14 de diciembre, al entender que el Estado incompetente para regular sobre la materia.

Ver, por ejemplo, artículo 72 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears: “1. Los ámbitos de ordenación de las actuaciones aisladas y edificatorias se identificarán en el correspondiente planeamiento y su ejecución se establecerá en los acuerdos aprobatorios de las propias actuaciones.

2. El ámbito de las actuaciones urbanísticas que se lleven a cabo mediante unidades de actuación, de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la presente ley, se ha de delimitar de manera que estas unidades permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de la totalidad de la superficie en función del resultado del correspondiente informe de sostenibilidad económica.

3. No se podrán delimitar unidades de actuación inmediatas a terrenos de cesión obligatoria y gratuita sin incluir en estas la parte correspondiente de los terrenos indicados, ni definir unidades de actuación dentro de un mismo sector de suelo urbanizable entre las que haya diferencias de aprovechamiento urbanístico superiores al 15 %.

4. Los ámbitos de las unidades de actuación podrán ser definidos por los planes generales, planes de ordenación detallada, planes parciales y planes especiales, así como por el procedimiento de delimitación regulado en el artículo 73 siguiente”.

Artículo 109 de la LISTA.

El artículo 24.2 del TRLSRU, ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia del TC 143/2017. Este Texto señalaba que en las actuaciones en medio urbano, ya sean de carácter conjunto o aislado, se obliga a “la realización de las notificaciones requeridas por la legislación aplicable y el trámite de información al público cuando éste sea preceptivo”, incluyendo, como mínimo, el siguiente contenido sustantivo:

-Avance de la equidistribución que sea precisa, tomando como base las cuotas de participación que correspondan a cada uno de los titulares.

-El plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno que sea exigible.

Ver, por ejemplo, artículo 302 y siguientes de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en relación con las “Actuaciones sobre el medio urbano”.

Igual ocurre con el apartado 3 del referido artículo 24 que señalaba que procedimentalmente, la delimitación espacial del ámbito, una vez que sea firme en vía administrativa “marca el inicio de las actuaciones a realizar”, de conformidad con la forma de gestión por la que se haya optado. Ver artículo 25 de la LISTA.

217 Deben de contenerse esta posibilidad en las normas de ordenación pormenorizada-detallada (artículo 66 de la LISTA) prevista por el planeamiento urbanístico, o estar regularizado en las Ordenanzas Municipales de Edificación (OME, artículo 73 de la LISTA). Ver, por ejemplo, artículo 10.2.k de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura:

“La ocupación de suelo, subsuelo y vuelo por ascensores, aparcamientos adaptados u otras actuaciones vinculadas a la accesibilidad y supresión de barreras legalmente exigibles o previstos en actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, no será tenida en cuenta a efectos de las limitaciones de edificabilidad, altura, volumen o distancias mínimas”.

218 No obstante, “en cualquier caso, deberán ser informadas favorablemente, o autorizadas, en su caso, por el órgano competente para la gestión del régimen de protección aplicable, de acuerdo con su propia normativa”, es decir, por la Administración con competencia en la protección del patrimonio.

219 Artículos 82 y 83 de LPACAP. Artículos 47 y siguientes de la LRJSP.

220 Artículo 62.1.e de la LISTA: “contendrá la documentación establecida en la legislación estatal vigente, al objeto de facilitar la participación y consulta por la ciudadanía”.

Ver, por ejemplo, artículo 39.2.e de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, sobre contenido de la memoria del Plan General:

“Un resumen ejecutivo que delimite los ámbitos o las parcelas en los que la ordenación estructural proyectada altere la vigente en los términos establecidos en el apartado iii. de la letra d) anterior, alteración que se justificará en las memorias de viabilidad económica, se localizará en los planos de ordenación y de la que se determinará su alcance y, en su caso, los ámbitos en que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística, y la duración de esta suspensión”.

221 Artículo 80 de la LISTA.

222 La “finca” como concepto a los efectos del Registro de la Propiedad, es la propiedad inmobiliaria inscrita en los libros del Registro de la Propiedad, que da lugar a la apertura de un folio con numeración propia, distinta y diferencia de las demás propiedades.

223 Hay que tener en cuenta que la atribución de una edificabilidad y un uso pormenorizado o

detallado a una parcela por el planeamiento puede implicar un abanico de utilización en función de las condiciones señaladas por el planeamiento, determinando, siempre, un aprovechamiento urbanísticos. Por ejemplo, la definición de un uso pormenorizado puede implicar materializar sobre la parcela un uso principal, la posibilidad de implantar usos compatibles o complementarios, por lo que una misma “calificación” urbanística puede suponer diversos programas de uso dentro de un mismo ámbito de referencia de dicha “calificación” (dentro de la misma “parcela”).

224 La parcelación puede definirse, desde un sentido amplio, como la división o segregación de una “finca”, “parcela” o terreno. En consecuencia, toda parcelación supone un fraccionamiento que afecta a una finca o parcela matriz, que puede conllevar una doble operación:

- a. División: la unidad de origen o matriz, se fracciona o divide en dos o más lotes nuevos independientes.
- b. Segregación: una parte de la unidad se fracciona para agregarse a otra “parcela”, “finca” o terreno, ya existente (segregación para incorporación, se podría llamar), o bien para constituir una independiente.

El TRLSRU ante el debate que pudiera originarse del entendimiento de si por parcelación debe hablarse únicamente de división (en sentido estricto) o, por el contrario, de división o segregación (en sentido amplio), se alinea con el concepto amplio.

225 **FELIPE JIMÉNEZ-CASQUET, Luis de.** “Las parcelaciones urbanísticas en Andalucía: control urbanístico. ¿Cuándo debemos otorgar licencias de parcelación y cuando ‘declaración de innecesidad de licencia?’”. Noticias Jurídicas. 2009. <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4473-las-parcelaciones-urbanisticas-en-andalucia:-control-urbanistico-iquest;cuando-debemos-otorgar-licencias-de-parcelacion-y-cuando-039;declaracion-de-innecesidad-de-licencia039:/>

Octubre 2020.

CAMY ESCOBAR, Jesús. “La calificación registral de los actos de parcelación urbanística en Andalucía”. Registradores de España. 2011.

<https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2011-%20JESUS%20CAMY-%20LA%20CALIFICACION%20REGISTRAL%20DE%20LOS%20ACTOS%20DE%20PARCELACION%20URBANISTICA%20Ver1.pdf>. Octubre 2020.

Ver, por ejemplo, artículo 246 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo.

En Andalucía no existe la posibilidad de autorizar parcelaciones declarando su innecesidad desde la vigencia del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía (DLA3/2019). Disposición final primera Modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, apartado 5, modificación del artículo 66 de la LOUA.

Ver artículo 91 de la LISTA.

226 Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.

Artículos 50 y 51 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LALA).

Artículo 50 (“Concepto del patrimonio local”).

“1. El patrimonio de las entidades locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que, por cualquier título, les pertenezcan, y está orientado en su totalidad a la consecución de sus fines. Corresponde su gestión a la propia entidad o entidades de ella dependientes, que la ejercerán bajo su responsabilidad directa, salvo la de los elementos del patrimonio que se hallen adscritos a los fines de las entidades de cooperación en que estén integradas.

2. Los elementos del patrimonio de las entidades locales, en atención al uso o servicio destinado, se clasifican en demaniales y patrimoniales. Los bienes comunales, que son aquellos cuyo aprovechamiento

corresponde al común de los vecinos, tienen la consideración de dominio público”.

Artículo 51 (“Presunción de patrimonialidad de bienes y derechos en su adquisición”).

“Los bienes y derechos de las entidades locales se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso o servicio de interés general”.

227 Si bien se reconoció, por primera vez en la legislación de régimen urbanístico, en el artículo 17.4 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

228 Artículo 24 de la LPH:

“1. El régimen especial de propiedad establecido en el artículo 396 del Código Civil será aplicable aquellos complejos inmobiliarios privados que reúnan los siguientes requisitos:

a) Estar integrados por dos o más edificaciones o parcelas independientes entre sí cuyo destino principal sea la vivienda o locales.

b) Participar los titulares de estos inmuebles, o de las viviendas o locales en que se encuentren divididos horizontalmente, con carácter inherente a dicho derecho, en una copropiedad indivisible sobre otros elementos inmobiliarios, viales, instalaciones o servicios.

2. Los complejos inmobiliarios privados a que se refiere el apartado anterior podrán:

a) Constituirse en una sola comunidad de propietarios a través de cualquiera de los procedimientos establecidos en el párrafo segundo del artículo 5. En este caso quedarán sometidos a las disposiciones de esta Ley, que les resultarán íntegramente de aplicación.

b) Constituirse en una agrupación de comunidades de propietarios. A tal efecto, se requerirá que el título constitutivo de la nueva comunidad agrupada sea otorgado por el propietario único del complejo o por los presidentes de todas las comunidades llamadas a integrar aquella, previamente autorizadas por acuerdo mayoritario de sus respectivas Juntas de propietarios. El título constitutivo contendrá la descripción del complejo inmobiliario en su conjunto y de los elementos, viales, instalaciones y servicios comunes. Asimismo fijará la cuota de participación de cada una de las comunidades integradas, las cuales responderán conjuntamente de su obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos generales de la comunidad agrupada. El título y los estatutos de la comunidad agrupada serán inscribibles en el Registro de la Propiedad.

3. La agrupación de comunidades a que se refiere el apartado anterior gozará, a todos los efectos, de la misma situación jurídica que las comunidades de propietarios y se registrará por las disposiciones de esta Ley, con las siguientes especialidades:

a) La Junta de propietarios estará compuesta, salvo acuerdo en contrario, por los presidentes de las comunidades integradas en la agrupación, los cuales ostentarán la representación del conjunto de los propietarios de cada comunidad.

b) La adopción de acuerdos para los que la ley requiera mayorías cualificadas exigirá, en todo caso, la previa obtención de la mayoría de que se trate en cada una de las Juntas de propietarios de las comunidades que integran la agrupación.

c) Salvo acuerdo en contrario de la Junta no será aplicable a la comunidad agrupada lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley sobre el fondo de reserva.

La competencia de los órganos de gobierno de la comunidad agrupada únicamente se extiende a los elementos inmobiliarios, viales, instalaciones y servicios comunes. Sus acuerdos no podrá menoscabar en ningún caso las facultades que corresponden a los órganos de gobierno de las comunidades de propietarios integradas en la agrupación de comunidades.

4. A los complejos inmobiliarios privados que no adopten ninguna de las formas jurídicas señaladas en el apartado 2 les serán aplicables, supletoriamente respecto de los pactos que establezcan entre sí los copropietarios, las disposiciones de esta Ley, con las mismas especialidades señaladas en el apartado anterior”.

229 Por tanto, la agrupación de dos “fincas” no tiene que necesitar autorización.

Artículo 91 de la LISTA: sólo se refiere a “parcelaciones, segregaciones o divisiones”.

230 Artículo 19 del RD1093/1997.

231 Artículo 22 de la LS92.

“La enajenación de fincas no modificará la situación de su titular en orden a las limitaciones y deberes instituidos por la legislación urbanística aplicable o impuestos, en virtud de la misma, por los actos de ejecución de sus preceptos. El adquirente quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en los derechos y deberes vinculados al proceso de urbanización y edificación, así como en los compromisos que, como consecuencia de dicho proceso, hubiere contraído con la Administración urbanística competente”.

232 Clasificación y calificación urbanística, proceso de ejecución en el que se sitúa, etc.

233 Carácter patrimonial o demanial de la finca. Posibilidad de edificación o no. Vinculaciones.

234 Situación de OF sobrevenida, como resultado de las condiciones prevista por la nueva ordenación urbanística. Limitaciones que impone esa situación.

235 Artículos 28, 30 y 32 de la LISTA.

236 Artículo 1124 del Código Civil.

237 Artículo 10.4 de la LISTA.

Artículo 168 del RPU.

“1. Los Ayuntamientos podrán crear, en la correspondiente Ordenanza, un documento acreditativo de las circunstancias urbanísticas que concurren en las fincas comprendidas en el término municipal.

2. Este documento se denominará cédula urbanística de terreno o de edificio, según el carácter de la finca a que se refiere, y los Ayuntamientos podrán exigirlo para la parcelación, edificación o cualquier utilización de los predios.

3. La cédula urbanística hará referencia a las siguientes circunstancias urbanísticas:

a) Situación de la finca, con expresión de sus linderos y si está o no edificada.

b) Plan de Ordenación o Norma Complementaria o Subsidiaria por cuyas determinaciones se encuentra afectada y fecha de aprobación del instrumento de planeamiento de que se trate.

c) Clase y categoría de suelo en la que se halla enclavada.

d) Unidad de actuación, polígono o sector de que se trate.

e) Uso e intensidad que tenga atribuida por el Plan o Normas.

f) En suelo urbanizable programado y en suelo comprendido en un Programa de Actuación Urbanística, aprovechamiento medio del sector en que se encuentre la finca y aprovechamiento medio general.

g) Sistema de actuación aplicable al polígono o unidad de actuación.

h) Sector o polígono donde se hará efectivo el derecho del propietario al aprovechamiento medio, en los supuestos en que no se aplique la expropiación para la adquisición de la finca de que se trate, cuando ésta esté situada en terrenos destinados a sistemas generales”.

238 Artículos 50 y 51 de la LALA.

239 Toda edificación es una construcción, pero no al revés. Ver de autoría colectiva de la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE INSPECTORES E INSPECTORAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**. *“Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma Andaluza-Comentarios al Decreto 60/2010 de 16 de marzo”*. Junta de Andalucía. 2012. Comentarios al artículo 8 del RDU. <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/12/10/disciplinaurbanistica.pdf>.

Noviembre 2021

240 En caso de habilitación a través de declaración responsable (DR). Artículo 138.1.d y e de la LISTA.

241 Artículo 10.2.a de la LOE (“Proyectista”).

“Son obligaciones del proyectista:

a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda, y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico redactor del proyecto que tenga la titulación profesional habilitante.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en

el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios comprendidos en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

Idénticos criterios se seguirán respecto de los proyectos de obras a las que se refieren los apartados 2.b) y 2.c) del artículo 2 de esta Ley.

En todo caso y para todos los grupos, en los aspectos concretos correspondientes a sus especialidades y competencias específicas, y en particular respecto de los elementos complementarios a que se refiere el apartado 3 del artículo 2, podrán asimismo intervenir otros técnicos titulados del ámbito de la arquitectura o de la ingeniería, suscribiendo los trabajos por ellos realizados y coordinados por el proyectista. Dichas intervenciones especializadas serán preceptivas si así lo establece la disposición legal reguladora del sector de actividad de que se trate”.

242 Artículo 12.3.a de la LOE (“Director de obra”).

“Son obligaciones del director de obra:

a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico director de obra que tenga la titulación profesional habilitante.

En el caso de la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.

Cuando las obras a realizar tengan por objeto la construcción de las edificaciones indicadas en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

Cuando las obras a realizar tengan por objeto la construcción de las edificaciones indicadas en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2, la titulación habilitante será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

Idénticos criterios se seguirán respecto de las obras a las que se refieren los apartados 2.b) y 2.c) del artículo 2 de esta Ley”.

Artículo 13.2.a de la LOE (“Director de la ejecución de la obra”).

“Son obligaciones del director de la ejecución de la obra:

a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico director de la ejecución de la obra que tenga la titulación profesional habilitante.

Cuando las obras a realizar tengan por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto técnico. Será ésta, asimismo, la titulación habilitante para las obras del grupo b) que fueran dirigidas por arquitectos.

En los demás casos la dirección de la ejecución de la obra puede ser desempeñada, indistintamente, por profesionales con la titulación de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico”.

243 Artículo 24.4 de la LPACAP:

“Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver”.

244 Artículo 17 y siguientes de la LOE. En especial artículo 20 (“Requisitos para la escrituración e inscripción”):

“1. No se autorizarán ni se inscribirán en el Registro de la Propiedad escrituras públicas de declaración de obra nueva de edificaciones a las que sea de aplicación esta Ley, sin que se acredite y testimonie la constitución de las garantías a que se refiere el artículo 19.

2. Cuando no hayan transcurrido los plazos de prescripción de las acciones a que se refiere el artículo 18, no se cerrará en el Registro Mercantil la hoja abierta al promotor individual ni se inscribirá la liquidación de las sociedades promotoras sin que se acredite previamente al Registrador la constitución de las garantías establecidas por esta Ley, en relación con todas y cada una de las edificaciones que hubieran promovido”.

245 Es decir, la obra ejecutada se ajusta a las condiciones previstas por el planeamiento urbanístico y que reúne las condiciones necesarias de habitabilidad.

246 CTE, Sección HE-2 (rendimiento de las instalaciones térmicas) dentro de DB-HE. Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

247 Ver Artículo 138.1.d y e de la LISTA.

Ver, por ejemplo, artículo 227 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo sobre “declaración responsable en materia de urbanismo”.

248 Artículo 52 del RD1093/1997. Reglas aplicables a otras construcciones.

“Podrán inscribirse por el Registrador de la Propiedad las declaraciones de obra nueva correspondientes a edificaciones terminadas en las que concurran los siguientes requisitos:

a) Que se pruebe por certificación del Catastro o del Ayuntamiento, por certificación técnica o por acta notarial, la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título.

b) Que dicha fecha sea anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante.

c) Que no conste del Registro la práctica de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca que haya sido objeto de edificación”.

249 Fundamentalmente, expediente de restauración del orden urbanístico (de protección de la legalidad), que puedan implicar modificaciones o alteraciones (incluso la demolición) en un futuro de la obra construida.

250 Sobre todo si se trata de un FO o un AFO, en cuya declaración se hará constar las condiciones concretas y régimen de posibles obras admitidas. Por ejemplo, condiciones de las obras señaladas en los artículos 174.3 y 7 de la LISTA.

251 La principal protección desplegada por el Registro de la Propiedad está destinada a aquella persona que adquiere, cumpliendo ciertos requisitos, un inmueble o derecho real de un transmitente que figura en el Registro como su propietario, o con facultades para disponer del mismo, aunque no sea el verdadero propietario. Este tercer adquirente es mantenido en la adquisición que realizó en virtud de la protección otorgada por el Registro y también como consecuencia de esta protección, en

todo caso, el verdadero propietario va a ver privado de su propiedad.

El artículo 34 de la Ley Hipotecaria (LH) señala que “el tercero que de buena fe adquiera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgamiento por virtud de causas que no consten en el mismo Registro. La buena fe del tercero se presume siempre mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del Registro. Los adquirentes a título gratuito no gozarán de más protección registral que la que tuviere su causante o transferente”.

Los requisitos exigidos por este artículo para que el tercer adquirente goce de la protección de la fe pública registral son los siguientes:

-La adquisición debe ser a título oneroso.

-El acto adquisitivo oneroso debe ser necesariamente válido.

-El transmitente debe estar legitimado por el Registro de la Propiedad, lo que implica la previa inscripción del inmueble a favor del transmitente.

-Es necesario la inscripción de la adquisición por el adquirente.

-La adquisición debe realizarse de buena fe. El adquirente ha de creer, en primer lugar, que el titular registral es el verdadero titular, y en segundo lugar, que ostenta un poder de disposición suficiente para realizar el negocio dispositivo.

252 Artículos 32 y siguientes de la LRJSP. Indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración.

253 Con independencia de que su contenido pueda servir de orientación a los efectos didácticos, por lo que se analiza el mismo, los artículos 29.2, 3, 4, 5 y 6, y 30 del TRLSRU, que tratan del contenido de los IEE y de la capacitación técnica para su redacción, han sido declarados inconstitucionales, por extralimitación de las competencias del Estado, mediante la STC 143/2017, de 14 de diciembre.

254 Artículo 2.6 del TRLSRU. Definiciones.

“Edificio de tipología residencial de vivienda colectiva: el compuesto por más de una vivienda, sin perjuicio de que pueda contener, de manera simultánea, otros usos distintos del residencial. Con carácter asimilado se entiende incluida en esta tipología, el edificio destinado a ser ocupado o habitado por un grupo de personas que, sin constituir núcleo familiar, compartan servicios y se sometan a un régimen común, tales como hoteles o residencias”.

255 Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

256 El artículo 29.2 del TRLSRU ha sido declarado inconstitucional, por extralimitación de las competencias del Estado, por la STC 143/2017, de 14 de diciembre.

Ver, por ejemplo, artículo 125 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, sobre la “evaluación de los edificios e inspección de construcciones y edificaciones”.

257 El artículo 29.3 del TRLSRU ha sido declarado inconstitucional, por extralimitación de las competencias del Estado, por la STC 143/2017, de 14 de diciembre. Ver, por ejemplo, artículo 260 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo.

258 El artículo 29.5 y la Disposición transitoria segunda del TRLSRU han sido declarados inconstitucionales, por extralimitación de las competencias del Estado, por la STC 143/2017, de 14 de diciembre. El artículo 161.3.f de la LISTA considera como una infracción grave “el incumplimiento de los deberes de conservación de terrenos, urbanizaciones, edificios e instalaciones establecidos en esta Ley o de acuerdo con ella”, teniendo en cuenta que, según la propia Ley (artículo 145), forman parte de estos deberes la obligación de los propietarios que deben realizar “una inspección dirigida a determinar su estado de conservación, el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre su grado de eficiencia energética”, según se establezca en la correspondiente ordenanza municipal.

259 El artículo 29.6 del TRLSRU ha sido declarado inconstitucional, por extralimitación de las com-

petencias del Estado, por la STC 143/2017, de 14 de diciembre.

Ver Disposición adicional única de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, sobre homologación de entidades de inspección técnica. Control a través de un registro Autonómico de estas entidades.

“1. La homologación y el registro de las entidades de inspección técnica a que se refiere esta Ley corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística.

2. Podrán ser homologadas como entidades de inspección técnica:

a) Los profesionales titulados, inscritos como ejercientes en el correspondiente Colegio Profesional, individualmente o asociados en las formas que autoricen las normas profesionales de este último, para actuar en el ámbito de competencias profesionales que les confiera legalmente el título que ostenten.

b) Toda clase de personas jurídicas legalmente constituidas que no dependan, ni estén vinculadas a entidades o empresas de la construcción o de la promoción inmobiliaria y entre cuyos fines o en cuyo objeto no figuren la promoción inmobiliaria, la construcción, la administración de inmuebles o la intermediación en el sector inmobiliario.

3. La homologación requerirá acreditar:

a) Cuando se trate de profesionales:

1.º Una colegiación como ejerciente por más de cinco años consecutivos como mínimo.

2.º No estar suspendido o tener prohibido el ejercicio profesional en virtud de resolución administrativa firme o Sentencia ejecutiva.

3.º Contar con una experiencia profesional efectiva plasmada en trabajos relativos a proyectos o dirección de obras o de informe o dictamen técnicos sobre construcciones, edificaciones o instalaciones.

4.º Tener suscrita póliza de cobertura de los riesgos por responsabilidad profesional en los términos que se precisen reglamentariamente.

b) Cuando se trate de entidades:

1.º Contar con al menos dos profesionales titulados legalmente habilitados para proyectar y dirigir por cada uno de los tipos legales de obras, construcciones y edificaciones respecto de las cuales pretenda ejercer su actividad, los cuales deberán reunir las condiciones establecidas en la letra a) anterior.

2.º Tener suscrita y en vigor póliza de cobertura de los riesgos por responsabilidad profesional en los términos que se determinen reglamentariamente.

4. La homologación sólo podrá denegarse por razones de legalidad, debiendo resolverse sobre ella dentro del mes siguiente a la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá determinar con toda precisión la actividad de inspección técnica para la que se interesa la homologación. Transcurrido aquel plazo sin notificación de resolución expresa podrá entenderse desestimada la solicitud.

La homologación comportará la inscripción en el registro de entidades de inspección técnica que deberá llevar la Consejería competente en materia de ordenación urbanística.

5. La pérdida sobrevenida de cualesquiera de los requisitos exigidos en esta Disposición así como el incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones previstas en el artículo 169 determinará la pérdida de la homologación, previa tramitación del oportuno expediente contradictorio, que podrá ser acordado de oficio por la Administración o a instancia de parte, practicándose la oportuna anotación en el Registro”.

260 El artículo 30 del TRLSRU ha sido declarado inconstitucional, por extralimitación de las competencias del Estado, por la STC 143/2017, de 14 de diciembre. En cualquier caso se debería considerar el contenido de los artículos 10, 12 y 13 de la LOE.

261 La Disposición transitoria segunda del TRLSRU ha sido declarada inconstitucional, por extralimitación de las competencias del Estado, por la STC 143/2017, de 14 de diciembre. En algunos casos, diversas legislaciones autonómicas, han previsto la forma de integrar los antiguos informes con la nueva regulación, al margen de las previsiones declaradas inconstitucionales del TRLSRU. Ver, por ejemplo, Disposición transitoria decimocuarta sobre “edificios que cuenten con uno de los informes técnicos”, de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos

de Canarias.

262 Título III de la LRJSP. También el artículo 47 del mismo Texto que regula la posibilidad de suscribir convenios entre las Administraciones públicas.

263 Artículo 118.1 de la LRJSP.

264 Artículo 111.1 de la LRJSP.

265 Sobre un derecho real, o sobre una obligación, la figura de la cesión de derechos, aplicable a ambos, implica la directa transmisión de la titularidad de los mismos a favor de tercera persona, hasta entonces ajena a la relación jurídica que permanece idéntica. El Código Civil no contiene expresa regulación de la cesión de derechos, ni siquiera la define, no obstante, comprende un Capítulo específico, dentro de la normativa propia del contrato de compraventa, bajo la rúbrica “de la transmisión de créditos y otros derechos incorporales”, comprensiva, básicamente, de la figura de la cesión del crédito, pero que debe entenderse enteramente aplicable a la transmisión de todo derecho o acción. No sólo porque el propio artículo 1526 del Código Civil regula expresamente los efectos frente a terceros de toda cesión “de un crédito, derecho o acción”, tratándolos como análogos; sino porque, en definitiva, todos ellos pueden englobarse en la más amplia y genérica categoría del “derecho”.

<https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4588-la-cesion-del-contrato-en-la-doctrina-civil/>. Mayo 2021.

266 El contrato de permuta es aquel contrato civil, celebrado entre dos partes, por el que una de las partes se obliga a transmitir a otra la propiedad de una cosa (mueble o inmueble), con el fin de que ésta, a su vez, se obligue a transmitirle la propiedad de otra cosa. El contrato de permuta, es consensual. Se perfecciona por el consentimiento, sin necesidad de entregar una y otra cosa. Es recíproco. El contrato de permuta da lugar a dos obligaciones recíprocas, de cada uno de los permutantes, que, además, tienen la misma naturaleza. Es un contrato oneroso, porque cada parte se obliga y tiene su contraprestación en la del otro permutante. Puede ser de cosa mueble o inmueble. Es obligacional y traslativo de la propiedad.

La permuta de cosa futura, ha sido considerado por la jurisprudencia como un contrato atípico, sin embargo ha tenido una aplicación práctica de gran frecuencia, que se ha dado sobre todo en el ámbito inmobiliario, cuando a cambio de un solar la promotora o la constructora, permuta unos apartamentos o unas viviendas que se obliga o compromete a construir en dicho solar. El objeto está determinado cuando consta individualizado o existen elementos suficientes para conocer su identidad de modo que no hay duda de la realidad objetiva sobre las que las partes quisieron contratar.

<https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/francisco-sena/propiedad-2/permuta/permuta-de-cosa-futura/>. Mayo 2021.

267 El contrato de arrendamiento o locación es un contrato por el cual una de las partes, llamada arrendador, se obliga a transferir temporalmente el uso y goce de un bien mueble o inmueble a otra parte denominada arrendatario, quien a su vez se obliga a pagar por ese uso o goce un precio cierto y determinado.

El contrato de cesión de uso es un contrato privado donde se cede el uso del inmueble al usuario por un tiempo indefinido. El usuario a cambio se compromete a pagar un precio cierto y determinado.

268 Los implicados pueden suscribir contrato o convenio de explotación de la actividad o empresa surgida de la ejecución urbanística.

269 Artículo 89.4 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

270 Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP (“de los convenios”).

271 Quizás la referencia más explícita a la figura del convenio urbanístico, como fórmula específica, estaba incluida en el artículo 303 de la LS92 que decía, textualmente, al referirse a la “competencia de la jurisdicción contenciosa” lo siguiente: “tendrán carácter jurídico administrativo todas las cuestiones que se suscitaren en ocasión o como consecuencia de actos o convenios regulados en la legislación urbanística aplicable entre los órganos competentes de las Administraciones Públicas y los propietarios, individuales o asociados o empresas urbanizadoras, incluso las relativas a cesiones de terrenos

para urbanizar o edificar”.

Al margen de esta referencia general, existían algunas específicas a aspectos concretos de la actividad urbanística en general, y de la ejecución urbanística en particular, que eran objeto de supuestos convencionales.

272 **ARNAIZ EGUREN, Rafael.** “Registro de la Propiedad y urbanismo”. Marcial Pons. 1995.

273 **FONSECA FERRANDIS, Fernando.** “Los convenios urbanísticos en la jurisprudencia del TS”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Número 159. 1998.

274 **GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo.** “Curso de derecho Administrativo”. CIVITAS, 1997.

275 **PAREJO ALFONSO, Luciano.** “La terminación convencional del procedimiento administrativo: naturaleza y características de una nueva figura en el derecho español”. ICBN. 1998.

276 **CRIADO SÁNCHEZ, Alejandro Javier.** “El agente urbanizador en el Derecho Urbanístico Español”. Urbanismo y Derecho. 2005. Referencia al trabajo de **ZORRILLA, R.** “La gestión urbanística desde la perspectiva de la legislación autonómica: la gestión desde el planeamiento de los convenios urbanísticos”. Generalidad de Cataluña. 1990.

277 **AROZAMENA SIERRA, Jerónimo.** “Algunas consideraciones sobre la institución contractual y le urbanismo: los llamados convenios urbanísticos”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Número 146. 1996.

278 **FONSECA FERRANDIS, Fernando F.** (Obra citada).

279 **LÓPEZ FERNÁNDEZ, Luis Miguel.** “Responsabilidad de intervinientes en procesos urbanístico”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Número 156. 1997.

280 En esta línea es muy claro el contenido del artículo 86.1 de la LPACAP:

“Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin”.

281 La LISTA reconoce y regula la existencia de convenios entre la Administración y sujetos privados en su artículo 9.

282 **LÓPEZ PELLICER, José Antonio.** “Naturaleza, supuestos y límites de los convenios urbanísticos”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Número 146. 1996.

283 **IGLESIAS GONZÁLEZ, Juan Felipe.** “Aspectos prácticos de la gestión urbanística”. Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente. Número 157. 1997.

284 Supuestos:

-Convenios de constitución de servidumbres. El artículo 211.1 de la LS92 determinaba que “cuando para la ejecución de un Plan no fuere menester la expropiación del dominio y bastare la constitución de alguna servidumbre sobre el mismo, prevista por el Derecho privado o administrativo, podrá imponerse, si no se obtuviere convenio con el propietario, con arreglo al procedimiento de la Ley de Expropiación Forzosa, mediante los requisitos que a continuación se expresan: a) autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo u órgano autonómico competente, b) no exceder la indemnización que procediere abonar de la mitad del importe que le correspondería satisfacer por la expropiación absoluta”. En palabras de **Iglesias González** el objetivo de esta previsión legal (la suscribir un convenio con el propietario) “tiene como fin evitar la imposición unilateral de una servidumbre legal (civil o administrativa) a un particular, promoviendo el acuerdo entre Administración y ciudadano mediante convenio, facilitándose de esta forma, la gestión urbanística del planeamiento urbano”.

-Convenios para la transferencia de exceso de aprovechamiento urbanístico. El artículo 151.4 de la LS92, cuando se refería a unidades de ejecución con excesos de aprovechamiento en relación con el susceptible de adquisición de los propietarios incluidos en ella, establecía que “no obstante lo dis-

puesto en el número 2 (los excesos pueden destinarse a compensar propietarios en situación inversa), cuando exista conformidad de todos los propietarios de la unidad de ejecución, la Administración actuante podrá transmitirles el exceso de aprovechamiento real por el precio resultante de su valor urbanístico cuando el uso de los terrenos en la unidad de ejecución no sea adecuado a los fines del Patrimonio Municipal de Suelo. En este caso, también será posible transmitir dicho exceso por permuta con terrenos situados fuera de la unidad de ejecución con uso adecuado al os mencionados fines.” Los requisitos de este acuerdo eran dos:

·Que el uso de los terrenos en la unidad de ejecución no fueran adecuados a los fines del patrimonio municipal de suelo, esto es, no pudieran ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, o destinados a otros de interés social.

·Que todos los propietarios incluidos en la actuación dieran su conformidad con el convenio.

Este convenio no tenía que ser formalizado de forma independiente, sino que podía incluirse, expresando debidamente los acuerdos necesarios (acuerdo por unanimidad de la Junta de Compensación, por ejemplo), en el correspondiente proyecto de equidistribución.

-Convenios sobre gastos de urbanización. Uno de los deberes básicos contemplados en la legislación urbanística de los propietarios de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable, consistía en el pago, y en su caso, la ejecución de la urbanización de la unidad de ejecución correspondiente de acuerdo con las previsiones del planeamiento (artículos 14 y 18 de la Ley 6/1998, por ejemplo). El artículo 155.1 de la LS92 determinaba el alcance de estos gastos de urbanización. “En los gastos de urbanización que deban ser sufragados por los propietarios afectados se comprenden los siguientes conceptos: a) el coste de las obras de viabilidad, saneamiento, suministro de agua y energía eléctrica, alumbrado público, arbolado y jardinería, que estén previstas en los planes y proyectos y sean de interés para la unidad de ejecución, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de suministro de agua y energía eléctrica con cargo a las empresas que prestaren los servicios, salvo que la parte que deban contribuir los usuarios según el reglamento de aquéllos, sin perjuicio de los señalado en el artículo 30 de la Ley Reguladora de las Haciendas locales. b) Las indemnizaciones procedentes por el derribo de construcciones, destrucción de plantaciones, obras e instalaciones que exijan la ejecución del os planes. c) El coste de los planes parciales y de los proyectos de urbanización y gastos originados por la compensación y reparcelación”. Pues bien, el apartado 2 de ese mismo artículo establecía que “el pago de estos gastos podrá realizarse, previo acuerdo con los propietarios interesados, cediendo estos, gratuitamente y libres de cargas, terrenos edificables en la proporción que se estime suficiente para compensarlos”. Este reconocimiento expreso al posible convenio para el abono de la urbanización se encuentra desarrollado por el artículo 62 del RGU, que determina que “si existe acuerdo entre la Administración y los propietarios afectados, el pago de todos o parte de los gastos señalados en los tres artículos precedentes podrá realizarse cediendo éstos a aquélla, gratuitamente, libres de cargas, terrenos edificables en la proporción que estime suficiente para compensar tales gastos, cuyo importe quedará determinado en el propio acuerdo”.

Otro posible convenio en este ámbito de la ejecución y coste de obras de urbanización se situaba en el marco de la ejecución de las obras dentro del sistema de cooperación, ya que el artículo 163 de la LS92 preveía la posibilidad de exigir de forma anticipada los gastos de urbanización (con un plazo de antelación de seis meses), pero también el aplazamiento del pago. Así, el apartado 3 del referido artículo señalaba que “la Administración actuante podrá, asimismo, cuando a las circunstancias lo aconsejen, convenir con los propietarios afectados un aplazamiento en el pago de los gastos de urbanización”.

-Convenios sobre las condiciones de realización y mantenimiento de las urbanizaciones de iniciativa particular. El artículo 105 de la LS92 al señalar los documentos que debían contener los Planes y Proyectos, y en concreto, en su apartado 2, al referirse a “urbanizaciones de iniciativa particular” determinaba que se habrán “de consignar además los siguientes datos: (...) d) compromisos que se hubieran de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento, y entre aquél y los futuros propietarios

de solares”. Estos compromisos se articulaban en la práctica mediante convenios urbanísticos que debían contemplar los siguientes aspectos señalados en el artículo 46.b del RPU:

- Plazos de obras de urbanización e imputación de los servicios en su caso.
- Construcción, en su caso, de edificios destinados a dotaciones comunitarias de la urbanización, no incluidas en las obligaciones generales impuestas por la Ley.
- Conservación de la urbanización, expresando si correrán a cargo del Ayuntamiento, de los futuros propietarios de las parcelas o de los promotores con indicación en estos dos últimos supuestos del periodo de tiempo al que se extenderá la obligación de conservación.

Además, ese mismo artículo 46 del RPU prevé que se debe establecer las “*garantías del exacto cumplimiento de dichos compromisos por importe del 6 por 100 del coste que resulta de la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Plan Parcial*”.

-Convenios expropiatorios para el pago del justiprecio en parcelas. En el procedimiento de expropiación forzosa, tanto en su utilización como sistema de actuación para el desarrollo de unidades de ejecución completas, o como forma de actuación en cualquier de los supuestos expropiatorios previstos por la legislación urbanística, el pago del justiprecio podía hacerse en parcelas o terrenos con valor equivalente, tal y como determinaba el artículo 37 de la LS98: “*en todas las expropiaciones, la Administración actuante podrá satisfacer el justiprecio, por acuerdo con el expropiado, mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente*”. Este acuerdo se articulaba en la correspondiente acta de ocupación de la expropiación, una vez hechos los ofrecimientos por la administración y el expropiado, según el contenido del artículo 208 del RGU (ahora, artículo 123.2 de la LISTA).

Artículo 9.3.b de la LISTA. Antes, artículos 30, 95 o 138 de la LOUA por ejemplo.

285 **FERNÁNDEZ PIRLA, Santiago**. “*Valoraciones administrativas y de mercado de suelo y las construcciones*”. Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos. 1982.

286 Artículos 20 al 23 de la ECO/805/2003.

Artículo 20.3.

“*Mediante este método se determinan dos valores técnicos que se denominarán valor por comparación, que permite determinar el valor de mercado de un determinado bien, y valor por comparación ajustado, que permite determinar su valor hipotecario*”.

Artículo 22 (“*Procedimiento de cálculo del valor por comparación*”).

“1. Para calcular el valor por comparación se seguirán las siguientes reglas generales:

- a) Se establecerán las cualidades y características del inmueble tasado que influyan en su valor. En el caso de edificios de carácter histórico o artístico, para establecer dichas cualidades y características, se tendrá en cuenta, además, el valor particular de los elementos de la edificación que le confiere ese carácter.
- b) Se analizará el segmento del mercado inmobiliario de comparables y, basándose en informaciones concretas sobre transacciones reales y ofertas firmes apropiadamente corregidas en su caso, se obtendrán precios actuales de compraventa al contado de dichos inmuebles.
- c) Se seleccionará entre los precios obtenidos tras el análisis previsto en la letra anterior, una muestra representativa de los que correspondan a los comparables, a la que se aplicará el procedimiento de homogeneización necesario.

En la selección indicada se deberá, previamente, contrastar aquellos precios que resulten anormales a fin de identificar y eliminar tanto los procedentes de transacciones y ofertas que no cumplan las condiciones exigidas en la definición de valor de mercado de los bienes afectados como, cuando se trate de una valoración para la finalidad prevista en el artículo 2.a) de esta Orden, los que puedan incluir elementos especulativos.

d) Se realizará la homogeneización de comparables con los criterios, coeficientes y/o ponderaciones que resulten adecuados para el inmueble de que se trate.

e) Se asignará el valor del inmueble, neto de gastos de comercialización, en función de los precios homo-

geneizados, previa deducción de las servidumbres y limitaciones del dominio que recaigan sobre aquél y que no hayan sido tenidas en cuenta en la aplicación de las reglas precedentes.

2. Además de las reglas generales señaladas en el apartado anterior, para determinar el valor a que se refiere dicho número se tendrán en cuenta, cuando proceda, las siguientes reglas especiales:

a) En el caso de edificios en proyecto, construcción o rehabilitación, cuando se determine el valor por comparación para la hipótesis de edificio terminado, se utilizarán los precios existentes en el mercado en la fecha de la tasación para la venta de inmuebles terminados similares. Este valor se podrá corregir razonadamente de acuerdo con la tendencia del mercado para el plazo previsto de terminación de la obra.

b) En el caso de valoración de fincas rústicas, al utilizar el método de comparación, la homogeneización prevista en el mismo se basará en los valores unitarios por hectárea existentes en el mercado para las distintas clases de tierra, o tipos de cultivos y/o aprovechamiento”.

287 Artículos 24 al 33 de ECO/805/2003.

Artículo 24.2.

“*Mediante este método se calculará un valor técnico que se denominará valor por actualización, que permite determinar tanto el valor de mercado de un determinado bien como su valor hipotecario*”.

288 Artículo 34 al 42 de ECO/805/2003.

Artículo 34.

“1. El valor por el método residual se calculará siguiendo uno de los procedimientos siguientes:

a) Procedimiento de análisis de inversiones con valores esperados (Procedimiento de cálculo «dinámico»).

b) Procedimiento de análisis de inversiones con valores actuales (Procedimiento de cálculo «estático»).

2. El método residual podrá aplicarse mediante el procedimiento dinámico a los siguientes inmuebles:

- a) Terrenos urbanos o urbanizables, estén o no edificados.
- b) Edificios en proyecto, construcción o rehabilitación, incluso en el caso de que las obras estén paralizadas.

3. El método residual sólo se podrá aplicar mediante el procedimiento estático, a los solares e inmuebles en rehabilitación en los que se pueda comenzar la edificación o rehabilitación en un plazo no superior a un año, así como a los solares edificados.

4. Mediante este método se calculará un valor técnico que se denominará valor residual, que permite determinar tanto el valor de mercado de un determinado bien como su valor hipotecario”.

289 También llamado del coste o del coste de reposición, artículos 17 al 19 de ECO/805/2003.

Artículo 17.

“1. El Método del coste será aplicable en la valoración de toda clase de edificios y elementos de edificios, en proyecto, en construcción o rehabilitación o terminados.

2. Mediante este método se calcula un valor técnico que se denominará valor de reemplazamiento. Dicho valor podrá ser bruto o neto”.

290 **GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo** y **PAREJO ALFONSO, Luciano**. Obra citada.

291 **SANTO DIEZ, Ricardo** y **CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio**. “*Derecho urbanístico. Manuel para juristas y técnicos*”. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. 1994.

292 **LLISET BORRELL, Francisco** y **OTROS**. Obra citada.

293 Artículo 23 de la LS92.

294 Aquí, el Alto Tribunal afirma que “*no cabe compartir, como hemos adelantado, la única tesis de la que ahora hemos de ocuparnos, esto es, que la valoración es de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, ya que tal alegato olvida que la valoración urbanística entronca con el artículo 149.1.18º C.E. que, como hemos reiterado en jurisprudencia constante y en esta Sentencia, es al Estado al que compete determinar, pues caen dentro del artículo 149.1.18º C.E. la fijación de los criterios de determinación del justiprecio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional (...). A mayor abundamiento, la valoración se halla estre-*

chamente emparentada, desde el punto de vista material, con el contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado en los términos del artículo 149.1.1º C.E., aunque es el artículo 149.1.18º C.E. el que tiene aquí mayor relevancia”.

Desde este esquema, el Tribunal Constitucional declara no ajustados al orden constitucional de reparto de competencias, exclusivamente, los artículos 59, 60, 61 y 62 de la LS92, todo ello en base a la misma argumentación utilizada para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 27 y siguientes, ya que en lo referente a la reducción de aprovechamiento o fijación de un aprovechamiento susceptible de apropiación, y como consecuencia, la posibilidad de recuperación de plusvalías por parte de la comunidad, el Estado sólo puede fijar un contenido mínimo y no un contenido fijo e invariable desde el que acude, además, “a un complejo entramado de técnicas urbanísticas”. En consecuencia, el resto de artículos referentes a valoraciones urbanísticas se mantuvo vigente en el sistema (salvo el artículo 47 relativo al momento en el que debe establecerse la valoración, que fue anulado por la STS de 25 de junio de 1997 por sobrepasar su contenido las posibilidades de refundición que otorgaba la Ley 8/1990 al Gobierno), hasta la promulgación de la LS98.

295 En el primero de los motivos de impugnación el Tribunal Constitucional argumenta “que debe quedar reforzada en relación con una norma, como la ahora enjuiciada, que fija el momento para la tasación imperativa, es decir, no aceptada por el propietario”, concretando también que “en la medida en que la equidistribución es un deber de todos los propietarios de suelo pendiente de transformación, y en tanto en cuanto las tasaciones se realizan conforme a criterios legales (no convencionales), no podemos dudar que nos hallamos ante una tasación expropiatoria”, por lo que en caso de acuerdo es lógico la utilización de las reglas previstas en la LS98. Y, en relación con las indemnizaciones por modificación del planeamiento, en la Sentencia se afirma que “el párrafo c del artículo 24 LRVS (LS98) ha sido impugnado por falta de competencia del Estado como por vicio de arbitrariedad. Ambos motivos de impugnación deben ser rechazados. En forma alguna se deduce del artículo 149.1.18 C.E. que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas haya de ser objeto de regulación uniforme, sin adaptaciones o modulaciones por la razón de la materia. En consecuencia, no está vedada al Estado la fijación de criterios de valoración de las indemnizaciones por cambio de planeamiento urbanístico. Afirmada la cobertura competencial del artículo 24.c. LRVS en el artículo 149.1.18 C.E. resulta ya innecesario enjuiciar sí, como afirman los Diputados recurrentes, el artículo 149.1.1 C.E. no daría cobertura al precepto impugnando. Menos aún procede enjuiciar el reproche de arbitrariedad que los recurrentes conectan a la inaplicabilidad del artículo 149.1.1 C.E”. En relación con la constitucionalidad o no del artículo 29 de la LS98, el Alto Tribunal afirma que “el artículo 29 LRSV ha sido impugnado por el grupo de diputados con remisión expresa a los motivos de impugnación esgrimidos en relación con el artículo 11 LRSV. Denuncian los recurrentes, de esta forma, la referencia del artículo 29 al ‘planeamiento’. Pues bien, el artículo 29 LRSV –a diferencia del artículo 11 LRSV- hace referencia a la posible carencia de planeamiento urbanístico, pero no especifica ningún concreto tipo de planeamiento. Por ello, en atención a lo ya razonado en el FJ 6, debemos rechazar este motivo de inconstitucionalidad”.

296 **PORTO REY, Enrique.** “Las valoraciones en la Ley 8/2007 de suelo”. Editorial Montecorvo, SA. 2008.

297 Se subraya el carácter supletorio del sistema de valoraciones establecido en el Texto refundido, siempre que no exista acuerdo entre los afectados en un proceso de transformación, sujeto a justa distribución de cargas y beneficios.

Ver, por ejemplo, artículo 89 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de la Comunitat Valenciana, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje:

“1. Para la valoración de fincas se aplicarán, en primer lugar, los criterios expresamente manifestados por las personas interesadas, siempre que sean conformes a derecho y sin perjuicio del interés público o de terceras personas.

2. Las parcelas a adjudicar se valorarán con criterios objetivos y generales, partiendo de las valoracio-

nes que se hayan efectuado en el planeamiento. En el supuesto de la pérdida de vigencia de los valores de repercusión de los usos del suelo establecidos en la ordenación detallada, los diferentes coeficientes correctores se deberán actualizar en los términos establecidos en el artículo 78.1 de este texto refundido mediante estudios de mercado referidos al momento de inicio de la reparcelación.

3. En defecto de acuerdo, la valoración de los bienes y derechos será conforme con la legislación estatal de suelo”.

Artículo 87 del RPU:

“Para la definición, valoración y adjudicación de las fincas resultantes se aplicarán, en primer lugar, los criterios expresamente manifestados por los interesados, siempre que no sean contrarios a la Ley o al planeamiento ni ocasionen perjuicio al interés público o a tercero”.

298 Los criterios de valoración del TRLSRU se aplican a todo proceso expropiatorio, y con independencia de su motivación, ya sea urbanísticas, o impuesta por legislación sectorial.

299 Los criterios de valoración del Texto refundido son de aplicación a los procedimientos de venta forzosa para sustituir al propietarios incumplidores. Ver, por ejemplo, artículo 222 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo.

300 Valoración a los efectos señalados en el artículo 34 de la LRJSP, y siempre que se refiera a la responsabilidad indemnizatoria derivada de la aplicación de supuestos contemplados en el TRLSRU.

301 La LISTA no señala las condiciones generales de tramitación del proyecto de equidistribución. Cada sistema de actuación presenta sus peculiaridades. Artículo 103 de la LISTA para el sistema de compensación, y artículo 108 de la LISTA en el sistema de cooperación, por ejemplo.

302 Artículos 26 y 29 de la LEF.

303 Artículos 121 de la LISTA y 202.2 del RGU.

304 Artículo 136 de la LISTA. Remisión a un reglamento para fijar el procedimiento.

305 Artículo 67 de la LPACAP.

306 El suelo clasificado como suelo urbanizable ordenado o sectorizado, según el contenido del artículo 47 de la LOUA.

307 Tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo. Artículo 27 de la LS98.

“1. El valor del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo se obtendrá por aplicación al aprovechamiento que le corresponda del valor básico de repercusión en polígono, que será el deducido de las ponencias de valores catastrales. En el supuesto de que la ponencia establezca para dicho suelo valores unitarios, el valor del suelo se obtendrá por aplicación de éstos a la superficie correspondiente. De dichos valores se deducirán los gastos que establece el artículo 30 de esta ley, salvo que ya se hubieran deducido en su totalidad en la determinación de los valores de las ponencias.

En los supuestos de inexistencia, pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales o inaplicabilidad de éstos por modificación de las condiciones urbanísticas tenidas en cuenta al tiempo de su fijación, el valor del suelo se determinará de conformidad con el método residual dinámico definido en la normativa hipotecaria, considerando en todo caso los gastos que establece el artículo 30 de esta ley.

En cualquier caso, se descartarán los elementos especulativos del cálculo y aquellas expectativas cuya presencia no esté asegurada.

2. El valor del suelo urbanizable, no incluido por el planeamiento en los ámbitos a los que se refiere el apartado anterior y hasta tanto no se apruebe el planeamiento de desarrollo que establezca la legislación urbanística, se determinará en la forma establecida para el suelo no urbanizable, sin consideración alguna de su posible utilización urbanística”.

Artículo 30 de la LS98.

“Del valor total determinado por aplicación al aprovechamiento correspondiente de valores de repercusión, se deducirán, cuando proceda, los costes de urbanización precisa y no ejecutada, y los de su

financiación, gestión y, en su caso, promoción, así como los de las indemnizaciones procedentes, según las normas o determinaciones de este carácter contenidas en el planeamiento o en el proyecto de obras correspondiente o, en su defecto, los costes necesarios para que el terreno correspondiente alcance la condición de solar. En el supuesto de suelos urbanos sujetos a operaciones de reforma interior, renovación o mejora urbana, se deducirán asimismo los costes adicionales que estas operaciones puedan conllevar”.

Artículo 34.1.a de la ECO/805/2003.

“El valor por el método residual se calculará siguiendo uno de los procedimientos siguientes:

a) Procedimiento de análisis de inversiones con valores esperados (Procedimiento de cálculo «dinámico» (...)).

308 Habría que considerar, a tenor de lo señalado en el último párrafo del apartado 3 de este artículo que la situación de FO implica legalización a estos efectos, ya que su situación era de legalidad hasta la vigencia de planeamiento de la que arranca su consideración como tal, además de que esta situación se valora expresamente. No ocurrirá lo mismo en el supuesto de AFO, ya que, en la legislación urbanística, esta situación no supone legalización, ni tampoco se reconoce como situación similar en la regulación del TRLSRU.

Artículo 5 del RVLS:

“1. Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición transitoria quinta del texto refundido de la Ley de Suelo (definición de edificaciones existentes, derogada por la LRRR), en los supuestos de edificaciones, construcciones e instalaciones no ajustadas a la legalidad al tiempo de su valoración y para las que no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, se procederá de la forma siguiente:

a) En suelo en situación de rural, en ningún caso serán objeto de valoración y tampoco serán tenidas en consideración a los efectos del cálculo de la renta de la explotación.

b) En suelo en situación de urbanizado, edificado o en curso de edificación, no se computarán a los efectos de la tasación conjunta a que alude en la letra a) del apartado 2 del artículo 24 del texto refundido de la Ley de Suelo.

3. A los efectos de este Reglamento, se considerará que la edificación se encuentra en situación de ruina física cuando concurren los requisitos de antigüedad y estado de conservación establecidos por la legislación urbanística aplicable.

4. En el supuesto de que la ruina o que la condición de ilegal afecte sólo a una parte de la edificación, en la valoración se considerará sólo aquella parte de la edificación que no se encuentre en situación de ruina física, o que esté ajustada a la legalidad”.

309 Este criterio puede ser contradictorio con el hecho de que esta situación puede permitir obras de reparación, conservación, consolidación, que puede alargar la vía útil de edificaciones y/o construcciones (Artículo 84.3.c.1ª y 2ª de la LISTA, si bien señala que “nunca podrán dar lugar a incremento del valor de las expropiaciones”).

310 Por ejemplo, artículos 40 y siguientes de la LEF, y artículos 52 y siguientes de la ECO/805/2003.

311 Artículo 7 del RVLS.

312 Artículo 8 del RVLS (“Renta real y renta potencial”).

313 Artículo 12 del RVLS (“Tipos de capitalización”).

314 Artículo 10 del RVLS (“Clases de explotaciones rurales”).

Artículo 13 del RVLS (“Capitalización de la renta real o potencial en explotaciones agropecuarias y forestales”).

Artículo 14 del RVLS (“Capitalización de la renta real o potencial en explotaciones extractivas”).

Artículo 15 del RVLS (“Capitalización de la renta real o potencial en las explotaciones comerciales, industriales y de servicios en suelo rural”).

Artículo 16 del RVLS (“Capitalización de la renta en caso de imposible explotación”).

315 Artículo 17 del RVLS (“Factor de corrección por localización”).

316 En la Ley 8/2007 este valor podía incrementarse hasta el doble en función del factor de localización (párrafo segundo del artículo 23.1.a), pero este límite fue declarado nulo por la STC 141/2014, de 11 de septiembre: “Es así como la norma impugnada permite corregir al alza el valor obtenido por la capitalización real o potencial de la renta en función de factores objetivos de localización del terreno. No obstante, respecto de dichos factores, el art. 23.1 prevé un máximo o límite a la corrección de la valoración del suelo, que incorpora un tope máximo fijo que no se halla justificado, que puede resultar inadecuado para obtener en esos casos una valoración del bien ajustada a su valor real y que, en consecuencia, puede impedir una determinación de la indemnización acorde con la idea del proporcional equilibrio, razones por las cuales el inciso «hasta el máximo del doble» del párrafo tercero del art. 23.1 a) ha de reputarse contrario al art. 33.3 CE”.

317 Artículos 38 y 39 del TRLSRU.

318 Artículo 18 del RVLS (“Valoración de las edificaciones, construcciones e instalaciones susceptibles de ser desvinculadas del suelo rural”).

319 Es importante matizar que el TRLSRU se refiere a ruina física y no ruina urbanística declarada como tal. El artículo 146 de la LISTA regula la “situación legal de ruina urbanística”, y su apartado 4 señala que “cuando una construcción, edificación o instalación o algún elemento o parte de las mismas amenace con derruirse de modo inminente, con peligro para la seguridad pública o la integridad del patrimonio protegido por la legislación específica o por el instrumento de planeamiento urbanístico, el Ayuntamiento estará habilitado para disponer todas las medidas que sean precisas, incluido el apuntalamiento de la construcción o edificación y su desalojo, sin que presuponga ni implique la declaración de la situación legal de ruina urbanística. El municipio será responsable de los daños y perjuicios que resulten de las medidas adoptadas, sin que ello suponga exención de la responsabilidad que incumbe al propietario. Las indemnizaciones que satisfaga el municipio serán repercutibles al propietario hasta el límite del deber normal de conservación”, separando este procedimiento del regular de declaración de ruina urbanística. La separación entre la declaración de ruina urbanística y ruina física era muy clara en la LOUA que determinan la primera en su artículo 157, y la segunda en su artículo 159.

Ver, por ejemplo, artículo 171 (“Situación legal de ruina”) y 172 (“Ruina física inminente”) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

320 Artículo 40 de la ECO/805/2003 (“Procedimiento de cálculo «estático»”).

Artículo 41 de la ECO/805/2003 (“Margen de beneficio del promotor”).

Artículo 42 de la ECO/805/2003 (“Fórmula de cálculo del valor residual por el procedimiento estático”).

321 Artículo 20 del RVLS (“Determinación del uso y edificabilidad de referencia del suelo urbanizado no edificado a efectos de valoración”).

322 Se entienden por dichos deberes y cargas, los correspondientes a los costes de urbanización pendientes de realizar y que en el caso de suelo urbanizado se limitarán a las obras de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.

323 Artículo 21 del RVLS (“Edificabilidad media del ámbito espacial homogéneo”).

324 Artículo 24 del RVLS (“Tasación conjunta del suelo y la edificación por el método de comparación”).

325 Aprovechamiento urbanístico preexistente, en los términos definidos en el artículo 27 de la LISTA. Aprovechamiento sobre el que se produce “aumento de edificabilidad, del número de viviendas o el cambio de uso o tipología”. En el artículo 59.5 de la LOUA se entendía “por aprovechamiento preexistente el aprovechamiento atribuido por el planeamiento vigente en el momento anterior a la aprobación de la nueva ordenación contemplada en el Plan y una vez descontados los deberes y cargas

urbanísticas que, en su caso, se encontraran pendientes de satisfacer. En caso de ausencia de edificabilidad preexistente, se computará como tal la media de la edificabilidad del uso mayoritario correspondiente al área homogénea o zona del suelo urbano en la que la parcela se encuentre integrada”.

326 Dependerá del aprovechamiento subjetivo al que tiene derecho el titular. La LOUA definía en su artículo 59.3 el aprovechamiento subjetivo como “la superficie edificable, medida en metros cuadrados de techo ponderados en función del valor de repercusión correspondiente, que expresa el contenido urbanístico lucrativo de un terreno, al que la persona propietaria tendrá derecho tras el cumplimiento de los deberes urbanísticos legalmente establecidos”. De la LISTA hay que extraerlo del contenido de los artículos 18.1.a, 28.a, 30.a y 32.b.

Ver, por ejemplo, artículo 127 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo.

327 No sería de aplicación al suelo considerado como “Hábitat Rural Diseminado” que se mantendría en el ámbito del suelo en situación básica de “rural” o suelo clasificado como no urbanizable o “rústico”. Ver artículo 14.2 de la LISTA. Se considerarían dentro del concepto señalado en el artículo 13.2 de la Ley: “También forman parte del suelo urbano los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado, siempre que cuenten con acceso rodado y con las infraestructuras y servicios básicos que se determinen Reglamentariamente”.

328 Artículo 7.1.b del TRLSRU. Artículo 27 de la LISTA (“actuaciones de mejora urbana”).

329 Artículo 20 del RVLS (“Determinación del uso y edificabilidad de referencia del suelo urbanizado no edificado a efectos de valoración”). Siendo la referencia del aprovechamiento subjetivo, en este caso, el aprovechamiento preexistente al que se debe sumar entre el 80% o 95% del incremento de aprovechamiento, ya que ésta es la referencia al “uso y edificabilidad (...) atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística”.

330 Porcentaje de cesión de aprovechamiento a la Administración en concepto de recuperación de plusvalías urbanísticas.

331 La STC 218/2015, de 22 octubre 2015, declara la inconstitucionalidad de la letra a) del número 2 del artículo 25 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, cuyo texto pasó a integrar la actual letra a) del número 2 del artículo 38 del TRLSRU. En su Fundamento jurídico 5, último párrafo señala que “debemos afirmar ahora que el método de valoración objetivo y no justificado que establece el artículo 25.2.a) del texto refundido de la Ley de suelo para determinar la compensación debida por la privación de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización, cuando los propietarios no han iniciado aún la urbanización pero no han incumplido sus deberes, no garantiza en todo caso el proporcional equilibrio que debe existir entre las compensación prevista en la ley y el contenido real de la facultad de la que se ve privado el propietario”.

El artículo 28.2 del RVLS determina para este supuesto que “en los supuestos de expropiación, venta y sustitución forzosas, no habrá lugar a indemnización de conformidad con lo dispuesto en el apartado anterior, cuando no se impida el ejercicio de la facultad a que se refiere la letra a), entendiéndose que así ocurre en los supuestos de renuncia voluntaria del propietario a participar en el proceso de urbanización, adoptada con las formalidades requeridas por la legislación urbanística aplicable, o cuando la iniciativa de la actuación de urbanización haya partido de quién no sea el propietario de los terrenos”.

332 Artículo 29 del RVLS. (“Indemnización de la iniciativa y promoción de actuaciones de urbanización o de edificación”).

333 Tasa libre de riesgo es aquella rentabilidad obtenida por invertir en un activo que está considerado como libre de riesgo. La prima de riesgo es la rentabilidad extra que se obtiene por invertir en cualquier otro activo que no esté considerado libre de riesgo.

334 “La indemnización obtenida por el método establecido en este apartado nunca será inferior a la establecida en el artículo anterior (artículo 38) y se distribuirá proporcionalmente entre los adjudica-

tarios de parcelas resultantes de la actuación”.

335 Artículo 101.3 y 4 de la LISTA:

“3. El sistema de compensación comporta la reparcelación, que puede ser forzosa, para la justa distribución de beneficios y cargas. Las personas propietarias que no lo hubiesen hecho con antelación, deberán decidir entre:

a) Participar en la gestión del sistema adhiriéndose a la Junta de Compensación, optando entre abonar las cantidades que, por tal concepto, les sean giradas o aportar, tras la reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de las fincas resultantes que debían serles adjudicadas.

b) No participar en la gestión del sistema, renunciando a su derecho a integrarse en la Junta de Compensación y solicitando la expropiación del suelo y otros bienes y derechos que estuvieran afectos a la gestión de la unidad de ejecución de que se trate.

4. Se seguirá el régimen de reparcelación forzosa respecto de las personas propietarias que no hayan efectuado opción alguna a la finalización del periodo de información pública del acuerdo de aprobación inicial de los estatutos y bases de actuación, las cuales compensarán los costes de urbanización imputables mediante cesión de parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de las fincas resultantes de valor equivalente”.

336 PERA VERDAGUER, Francisco. “Expropiación forzosa”. SA BOCH. 2002.

337 LLISSET BORRELL, Francisco y OTROS. Obra citada

338 El artículo 134 de la LS76 establecía finalidades concretas de la expropiación al afirmar que “el sistema de expropiación se aplicará por polígonos o unidades de actuación completas y comprenderán todos los bienes y derechos incluidos en los mismos. Sin perjuicio de lo dispuesto en el número anterior, la expropiación forzosa podrá aplicarse para la ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio o la de alguno de sus elementos, o para realizar actuaciones en suelo urbano”. De forma más precisa y ordenada, la LS92 concretaba un listado de supuestos expropiatorios (artículo 206):

-Cuando se haya establecido este sistema para la unidad de ejecución correspondiente.

-Para la ejecución de los sistemas generales adscritos, o en suelo urbano, así como de las dotaciones locales incluidas en éste y excluidas de unidades de ejecución cuando no se obtengan mediante las transferencias de aprovechamiento. En este caso la expropiación podía utilizarse para la obtención de elementos de la estructura general y orgánica en suelo urbano o para la obtención de sistemas locales no incluidos en unidades de ejecución, siempre que éstos no se obtuvieran de forma gratuita mediante la utilización del mecanismo de las transferencias de aprovechamiento. Esta forma de obtener dotaciones, por el sistema de expropiación, configuraba formas específicas de ejecución urbanística asistemática.

-Para la obtención anticipada del suelo destinado sistemas generales adscritos o en suelo urbanizable. También era posible la obtención de sistemas generales por el mecanismo de expropiación en el supuesto de suelo urbanizable, siempre que no se utilizase el sistema ocupación directa que permitía la inclusión de los propietarios afectados en unidades de ejecución excedentarias (constituyéndose en interesados en el sistema de compensación o cooperación). La expropiación de estos sistemas permitía la apropiación de los excedentes de aprovechamiento por parte de la Administración.

-Para la constitución y ampliación del patrimonio municipal de suelo u otros patrimonios públicos de suelo. Este supuesto estaba previsto, expresamente, en el artículo 278 de la LS92. La obtención de suelo para esta finalidad quedo restringida, después de los criterios de clasificación del suelo impuestos por la LS98, al suelo urbanizable no sectorizado (no programado), ya que no era posible clasificar suelo como no urbanizable sin especial protección.

-Para la obtención de terrenos destinados por el planeamiento a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, así como otros usos declarados expresamente de interés social.

-El supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad quedaba re-

cogido, de forma precisa, en el artículo 207 de la LS92: “*la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad se aplicará: a) Por inobservancia de los plazos establecidos para la urbanización de los terrenos y su edificación o, en general, de los deberes básicos establecidos en esta Ley, cuando no se opte por la aplicación del régimen de venta forzosa. b) En los supuestos de parcelación ilegal en suelo urbanizable no programado o no urbanizable, en cuyo caso deducirá del justiprecio el importe de la multa que se imponga*”.

Artículo 119 de la LISTA.

Ver, por ejemplo, artículo 110 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

339 La sujeción al derecho de tanteo y retracto ha sido declarado inconstitucional por la STC 143/2017, de 14 de diciembre, por extralimitación en sus competencias del Estado.

340 Ver, por ejemplo, artículos 69 a 72 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

341 Artículo 3.1 del REF:

“Beneficiario, el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiados”.

342 Ver artículo 123.2 de la LISTA.

343 Artículo 123.3 de la LISTA.

344 La regulación de la liberación de la expropiación ha sido declarada inconstitucional por la STC 143/2017, de 14 de diciembre, por extralimitación en sus competencias del Estado.

Artículo 124 de la LISTA.

Artículo 1 del Decreto 458/1972, de 24 de febrero, sobre liberación de expropiaciones urbanísticas.

“En la aplicación del sistema de expropiación por razones urbanísticas los órganos expropiantes podrán liberar de la misma, mediante la imposición de las oportunas condiciones, a determinados bienes de la propiedad privada o que tengan el carácter de patrimoniales”.

345 Artículo 3 de la LEF.

“1. Las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación.

2. Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente”.

346 **PERA VERDAGUER, Francisco.** Obra citada.

347 Por ejemplo, ya la STS de 20 de junio de 1993, afirma que “en toda expropiación forzosa en los casos de discordancias sobre extensiones superficiales, habrá de estarse en primer lugar y con carácter preferente, siempre que se hubiere practicado y sin discordancia o salvedades, a lo que figure en las actas previas de ocupación y en aquellas por las que se verifique ésta, donde ambas partes, la expropiante y la expropiada, de común acuerdo, señalaron y aceptaron unas superficies, afirmándose que estas eran las que iban a ocupar u ocupaban y a cuyas aseveraciones habrán de estar, sin que sea lícito producirse posteriormente contra sus propios actos”. Otra Sentencia, más antigua, de 8 de julio de 1963, llega a afirmar que “no es admisible lo que resulta del Registro de la Propiedad, contrariado por mediciones realizadas”, y más concretamente, según Sentencia de 10 de noviembre de 1966, “la fe registral no alcanza a los datos físicos cual el referente a la extensión superficial del predio”, o de forma más precisa la Sentencia de 26 de junio de 1990 que afirma que “prevalece la medición practicada por los técnicos de la Administración sobre la señalada en la escritura de compraventa”.

348 Artículos 120 y 121 de la LISTA.

Artículo 202 del RGU:

“1. Cuando se aplique el procedimiento de tasación conjunta, la Administración expropiante formará

el expediente de expropiación, que contendrá, al menos, los siguientes documentos:

a) Determinación del polígono, según la delimitación ya aprobada, con los documentos que lo identifiquen en cuanto a situación, superficie y linderos, acompañados de un plano de situación a escala 1:50.000 del término municipal y de un plano parcelario a escala 1:2.000 a 1:5.000.

b) Fijación de precios con la clasificación razonada del suelo, según su calificación urbanística.

c) Hojas de justiprecio individualizado de cada finca, en las que se contendrán no sólo el valor del suelo, sino también el correspondiente a las edificaciones, obras, instalaciones y plantaciones.

d) Hojas de justiprecio que correspondan a otras indemnizaciones.

2. El proyecto de expropiación con los documentos señalados será expuesto al público por término de un mes para que quienes puedan resultar interesados formulen las observaciones y reclamaciones que estimen convenientes, en particular en lo que concierne a titularidad o valoración de sus respectivos derechos.

3. La información pública se efectuará mediante la inserción de anuncios en el «Boletín Oficial del Estado», en el de la respectiva provincia y en un periódico de los de mayor circulación de la provincia.

4. Asimismo, las tasaciones se notificarán individualmente a los que aparezcan como titulares de bienes o derechos en el expediente, mediante traslado literal de la correspondiente hoja de aprecio y de la propuesta de fijación de los criterios de valoración, para que puedan formular alegaciones en el plazo de un mes, contado a partir de la fecha de notificación.

5. Cuando el Órgano expropiante no sea el Ayuntamiento, se oirá a éste por igual término de un mes. El período de audiencia a la Administración municipal podrá coincidir en todo o parte con el de los interesados.

6. Informadas las alegaciones, se someterá el expediente a la aprobación de la Comisión Provincial de Urbanismo.

7. La resolución aprobatoria del expediente se notificará a los interesados titulares de bienes y derechos que figuran en el mismo, confiriéndoles un término de veinte días, durante el cual podrán manifestar por escrito ante la Comisión Provincial de Urbanismo su disconformidad con la valoración establecida en el expediente aprobado.

8. La Comisión Provincial de Urbanismo dará traslado del expediente y la hoja de aprecio impugnada al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa que tenga competencia en el ámbito territorial a que la expropiación se refiera, a efectos de fijar el justiprecio, que, en todo caso, se hará de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en la Ley del Suelo.

9. Si los interesados no formularen oposición a la valoración en el citado plazo de veinte días, se entenderá aceptada la que se fijó en el acto aprobatorio del expediente, entendiéndose determinado el justiprecio definitivamente y de conformidad”.

Ver también, por ejemplo, artículos 204 y 205 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo.

349 Artículo 32 del Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario:

“Los asientos derivados de procedimientos de expropiación forzosa se practicarán conforme a las normas establecidas en la legislación especial y a las siguientes:

1.ª Los Registradores harán constar, en su caso, por nota al margen de las inscripciones correspondientes, que han expedido la certificación de dominio y cargas a efectos de la expropiación e indicarán su fecha y el procedimiento de que se trate. Estas notas se cancelarán por su caducidad transcurridos tres años desde su fecha, si en el Registro no consta algún nuevo asiento relacionado con el mismo expediente.

2.ª Para que los títulos de expropiación puedan inscribirse, si se trata de fincas o derechos inscritos, el expediente deberá entenderse con el titular registral o quien justifique ser su causahabiente, por sí o debidamente representado, en la forma prevenida por la legislación especial, sin perjuicio de la intervención de otros interesados, si los hubiere.

3.ª Podrá extenderse anotación preventiva a favor del expropiante o beneficiario mediante el acta previa a la ocupación y el resguardo de depósito provisional. La anotación tendrá la duración señalada en el artículo 86 de la Ley y se convertirá en inscripción mediante el documento que acredite el pago o la consignación del justo precio, con el acta de ocupación.

4.ª Será título inscribible a favor del expropiante o beneficiario el acta en que consten el pago y la ocupación, o solamente el acta de ocupación, acompañada en este caso del documento que acredite la consignación del justo precio o del correspondiente resguardo de depósito del mismo. En virtud de dichos títulos se practicará, en su caso, la inmatriculación.

A los solos efectos de la inscripción, se entenderá fijado definitivamente el justo precio cuando por no haber acuerdo haya sido determinado aquél por el Jurado Provincial de Expropiación, o el organismo competente con arreglo a las disposiciones especiales.

5.ª El dominio y las cargas, gravámenes, derechos reales y limitaciones de toda clase, inscritos con posterioridad a la fecha de la nota marginal a que se refiere este artículo, se cancelarán al practicarse la inscripción a favor del expropiante o beneficiario y en virtud del mismo título, aunque los interesados no hayan sido parte en el expediente, para cuya cancelación bastará su expresión genérica.

Para que puedan cancelarse los asientos de fecha anterior a dicha nota deberá constar que los interesados han sido citados en forma legal y que concurrieron por sí o debidamente representados al pago, o que se consignó el precio o la parte necesaria del mismo, según los casos. En el título se determinarán los asientos que deban cancelarse y subsistir con referencia a los datos registrales.

6.ª Los asientos contendrán las circunstancias prevenidas para la inscripción en la legislación hipotecaria y las necesarias según la legislación especial. Si no pudiera hacerse constar alguna circunstancia se expresará así en el título, y, en su caso, en la inscripción”.

Ver también artículo 205.1 del RGU.

350 Contenido de las actas de notoriedad y tramitación. Artículo 209 del Decreto 2 junio 1944, por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado: “Las actas de notoriedad tienen por objeto la comprobación y fijación de hechos notorios sobre los cuales puedan ser fundados y declarados derechos y legitimadas situaciones personales o patrimoniales con trascendencia jurídica.

En las actas de notoriedad se observarán los requisitos siguientes:

Primero. El requerimiento para instrucción del acta será hecho al Notario por persona que demuestre interés en el hecho cuya notoriedad se pretende establecer, la cual deberá aseverar, bajo su responsabilidad, la certeza del mismo, bajo pena de falsedad en documento público.

Segundo. El Notario practicará, para comprobación de la notoriedad pretendida, cuantas pruebas estime necesarias, sean o no propuestas por el requirente. Y deberá hacer requerimientos y notificaciones personales o por edictos cuando el requirente lo pida o él lo juzgue necesario.

En el caso de que fuera presumible, a juicio del Notario, perjuicio para terceros, conocidos o ignorados, se notificará la iniciación del acta por cédula o edictos, a fin de que en el plazo de 20 días puedan alegar lo que estimen oportuno en defensa de sus derechos, debiendo el Notario interrumpir la instrucción del acta, cuando así proceda, por aplicación del número quinto de este artículo.

Tercero. Constarán necesariamente en las actas de notoriedad todas las pruebas practicadas y requerimientos hechos con sus contestaciones; los justificantes de citaciones y llamamientos; la indicación de las reclamaciones presentadas por cualquier interesado, y la reserva de los derechos, correspondientes al mismo ante los Tribunales de Justicia.

Cuarto. El Notario, si del examen y calificación de las pruebas y del resultado de las diligencias estimare justificada la notoriedad pretendida, lo expresará así, con lo cual quedará concluida el acta.

Cuando además de comprobar la notoriedad se pretenda el reconocimiento de derechos o la legitimación de situaciones personales o patrimoniales, se pedirá así en el requerimiento inicial, y el Notario emitirá juicio sobre los mismos, declarándolos formalmente, si resultaren evidentes por aplicación directa de los preceptos legales atinentes al caso.

Quinto. La instrucción del acta se interrumpirá si se acreditare al Notario haberse entablado demanda en juicio declarativo, con respecto al hecho cuya notoriedad se pretenda establecer. La interrupción se levantará, y el acta será terminada a petición de requirente, cuando la demanda haya sido expresamente desistida, cuando no se haya dado lugar a ella por sentencia firme o cuando se haya declarado caducada la instancia del actor.

(..). El requerimiento a que se refiere el requisito primero se formalizará mediante acta con la fecha y número de protocolo del día del requerimiento. Concluida la tramitación del acta se incorporará al protocolo como instrumento independiente en la fecha y bajo el número que corresponda en el momento de su terminación, dejando constancia de la misma en el acta que recoja el requerimiento”.

Ver también artículo 205.2 del RGU.

Artículos 27 y 28 del RD1093/1997.

351 Real Decreto 161/1997, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Caja General de Depósitos.

352 Artículos 23 y 24 del RD1093/1997.

353 El artículo 1 de la Orden de 9 de marzo de 1964, por la que se fijaron las circunstancias y requisitos que debían hacerse constar en las actas de expropiaciones urbanísticas, establecía que éstas debían contener los requisitos siguientes:

-Lugar y fecha del otorgamiento.

-Determinación del organismo expropiante.

-Obra, servicio o causa que motivo y legítimo la expropiación, que se concreta designando la unidad de ejecución a cuya urbanización se refiera y la fecha y autoridad u organismo que aprobó el proyecto.

-Nombre, apellido y cargo del funcionario que autorice el acta en representación de la administración y del habilitado que efectúe el pago, y, en su caso, de los representantes de la autoridad municipal, si asistieren.

-Datos específicos del beneficiario, si existiera (nombre, apellidos, estado civil, si es persona física o jurídica, etc.).

-Las mismas circunstancias de la persona o personas que según el acta reciban el justiprecio.

-Cantidad a que asciende el justiprecio y forma en que se satisface. Si se verifico la consignación de la cantidad, se hará constar la causa y se acompañará al acta de ocupación certificación literal del resguardo del depósito o del documento que acredite la consignación de todo o parte del justiprecio.

-Naturaleza, situación, linderos y extensión de los inmuebles objeto de expropiación.

-Cuando se expropie un derecho distinto del dominio o se constituya aquél en virtud de la expropiación se hará constar su naturaleza y extensión.

-Cuando la finca expropiada se hallare gravada, cuya inscripción sea anterior a la nota marginal acreditativa de la nota marginal prevista en el artículo 32 del Reglamento Hipotecario, los interesados deben concurrir a la firma del acta, o en su defecto se hará constar que se consignó o depósito el precio o la parte necesaria para cubrir su valor.

-Si las cargas son posteriores a la expedición de la nota marginal señalada, se hará constar de forma genérica que deben cancelarse.

-Firma de los intervinientes.

354 El artículo 34 de la LH.

355 En el caso de Andalucía, es la Comisión Provincial de Valoraciones (CPV). Disposición adicional quinta de la LISTA (“Las Comisiones Provinciales de Valoraciones”).

Ver, por ejemplo, artículo 12 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias sobre el “Jurado de Expropiación del Principado de Asturias”.

356 FUERTES LÓPEZ, F. Javier. “Expropiación forzosa y tributación (doctrina del Tribunal Supremo y evolución normativa)”. ISSN. 2003.

357 Artículo 85 de la LBRL:

“1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.
2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa:

a) Gestión por la propia Entidad Local.

b) Organismo autónomo local.

c) Entidad pública empresarial local.

d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Sólo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos”.

358 La reversión es el derecho del titular originario, o sus causahabientes, de recuperar el bien o derecho en el caso de que no se cumpla o cese la causa que originó su expropiación.

359 Artículo 54.2 de la LEF.

“No habrá derecho de reversión, sin embargo, en los casos siguientes:

a) Cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social. En este supuesto la Administración dará publicidad a la sustitución, pudiendo el primitivo dueño o sus causahabientes alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho a la reversión, si consideran que no concurren los requisitos exigidos por la ley, así como solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos.

b) Cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio”.

360 Artículo 26.5 del TRLSRU.

“Cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público se constituirá un complejo inmobiliario de carácter urbanístico en el que aquéllas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público. Tales fincas podrán estar constituidas, tanto por edificaciones ya realizadas, como por suelos no edificados, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación”.

361 Se mantenga el uso dotacional en alguna de las capas segregadas (suelo, vuelo o subsuelo).

362 Artículo 58 LEF.

“Si transcurrieran cuatro años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el Capítulo III del presente Título.

Una vez efectuado el pago o realizada la consignación, aunque haya transcurrido el plazo de cuatro años, no procederá el derecho a la retasación”.

La retasación consiste, simplemente, en realizar una nueva valoración de los bienes. Tiene su razón de ser en la caducidad de los justiprecios expropiatorios, a los que se les priva de eficacia por el simple transcurso de los plazos legales sin haberse hecho efectivo al expropiado su importe o consignado el mismo.

363 Es decir, se trate de una innovación puntual del planeamiento que asigne un mayor aprovechamiento urbanístico, y por lo tanto, una mayor valoración del suelo. Esta posibilidad de retasación no existe si el incremento del aprovechamiento se produce a través de un procedimiento de revisión integral del planeamiento, que defina de nuevo el modelo urbanístico, y esto en base al principio general de que la innovación del planeamiento no implica derecho a indemnización.

364 Desde esta previsión tiene sentido el contenido de la Disposición adicional novena (“modificación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local”) del TRLSRU, que adiciona un nuevo artículo 70ter. apartado 3 a la LBRL, que dice textualmente: “cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia” (con el fin de facilitar a todos estos propietarios y titulares la petición de retasación).

365 Los actos no expropiatorios que, por motivos de la acción de la Administración en materia de ordenación del territorio y urbanística podían causar daños a los propietarios y titulares de derechos, ya fueron regulados en la LS98. Estos supuestos indemnizatorios se contemplaban en los artículos 41 y siguientes:

-Si bien “la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización” (artículo 2.2 de la LS98), “la modificación o revisión del planeamiento” podía “dar lugar a indemnización por reducción de aprovechamiento si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución en el ámbito en el que a dichos efectos se encuentre incluido el terreno, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración” (artículo 41.1 del mismo Texto Legal), y esto, teniendo en cuenta que las situaciones de “fuera de ordenación” generadas por el planeamiento no daban lugar a indemnización.

-El artículo 42 de la LS98 señalaba que “si en el momento de entrada en vigor de la modificación o revisión del planeamiento se hubiera obtenido la licencia de construcción, pero aún no se hubiera iniciado la edificación, se declarará extinguida, con audiencia del interesado, la eficacia de la licencia en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, debiendo fijarse la indemnización, en el mismo expediente, por la reducción del aprovechamiento resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, así como por los perjuicios que justificadamente se acrediten”. Por otro lado, “si la edificación ya se hubiera iniciado, la Administración podrá modificar o revocar la licencia, fijándose la indemnización”.

-Se establecía la obligación de indemnizar cuando las ordenaciones “impusieran vinculaciones o limitaciones singulares en orden a la conservación de edificios, en lo que excedan de los deberes legalmente establecidos, o que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados” (artículo 43 de la LS98).

-También eran indemnizables “los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes inherentes al proceso urbanizador, dentro de los plazos establecidos al efecto, que resulten inservibles como consecuencia de un cambio de planeamiento o por acordarse la expropiación” (artículo 44.1 de la LS98).

-Procedería la indemnización “cuando se produzca la anulación de una licencia, demora injustificada en su otorgamiento o su denegación improcedente” (artículo 44.2 de la LS98).

366 Según el artículo 4 de la ECO/805/2003 (“Definiciones”), vida útil “es el plazo durante el cual un

inmueble estará en condiciones de ser usado para el fin a que se destina. Será total si se calcula desde el momento de la construcción o última rehabilitación integral y será residual si se calcula desde la fecha de la tasación”.

367 Distribución equitativa mediante procedimientos sistemáticos (normalmente un sistema de actuación) o asistemáticos (transferencias de aprovechamiento, reserva de aprovechamiento, ocupación directa, etc.).

368 La obligación de conservación no puede extenderse más allá de deber de conservar. Artículo 15.3 del TRLSRU y 144.3 de la LISTA. Por tanto, como no existen una obligación que se puede imponer por encima de estos parámetros, tampoco es posible que se constituya una vinculación singular por ese motivo.

369 Implica la anulación de cualquier título habilitante (licencia, orden de ejecución, DR o CP); pero también la tardanza, fuera del plazo previsto, en el caso de concesión (artículo 140.2 de la LISTA: “*la Administración estará obligada a dictar resolución expresa en el procedimiento de otorgamiento de licencias, que será notificada en el plazo máximo de tres meses desde que se presente la documentación completa en el registro electrónico municipal*”); o la denegación improcedente (artículo 140.1 de la LISTA que determina que “*las licencias son actos reglados de competencia exclusiva municipal*”, y artículo 19.1 del RDUa que obliga a que “*las resoluciones de otorgamiento o denegación de licencias urbanísticas deben ser motivadas y congruentes con lo solicitado*”).

370 En un supuesto típico de la obtención de terrenos por ocupación directa. Artículo 117.5 de la LISTA.

371 Artículo 116.1 de la LISTA.

372 Posibilidad de convenio por el propietario incumplidor para el pago de la venta forzosa en especie, constituyendo, en su caso, una comunidad de propietarios en régimen de propiedad horizontal.

373 Tal y como señala la STC97, de 20 de marzo, el Estado no puede fijar una reducción concreta a la hora de aplicar una sanción al derecho de propiedad con motivo del incumplimiento. En todo caso puede fijar la horquilla en la que debe moverse la reducción.

Fundamento que analiza el Título V sobre expropiaciones y régimen de venta forzosa de la LS92:

“El Estado puede establecer la expropiación o la venta forzosa, según hemos reiterado, frente al incumplimiento de aquellos deberes básicos para cuya regulación sí tiene competencias (...). Pero el artículo aquí impugnado hace, en realidad, algo más. De un lado, impone a la Administración competente la utilización de instrumentos, siendo así que, como ya nos consta (...) no puede el Estado exigir a otras Administraciones determinadas conductas. De otro, y al margen de la completa remisión a la legislación autonómica aplicable (...) dispone que la indemnización al propietario por la venta forzosa habrá de hacerse ‘por el valor correspondiente al grado de adquisición de facultades urbanísticas’, extremo éste que encuentra clara cobertura en la competencia estatal para determinar el justiprecio (...) de unas facultades, además, cuyas condiciones básicas compete regular”.

En relación con la reducción del aprovechamiento, hay que tener en cuenta el análisis que hace la Sentencia del artículo 36.2 de la LS92, que a su vez remite al comentario de los artículos 30 y 31 del mismo Texto:

“Por último, en lo concerniente al art. 30.1. TRLS, debe concluirse que la reducción al 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico que dispone el precepto, en la medida que utiliza una técnica ya declarada inconstitucional, como hemos dicho al enjuiciar el art. 27.1 y 2, debe correr la misma suerte que esta última norma, dado que no efectúa mediante la fijación de criterios mínimos, que en este caso consistirían en la determinación de un tope máximo de tal reducción, de tal modo que permitiese a las Comunidades Autónomas la determinación del porcentaje de disminución que estimasen adecuado, para respetar así el ejercicio en materia de urbanismo que aquellos entes públicos tienen constitucionalmente atribuida”.

Ver artículo 240.1 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia:

“El ayuntamiento, en el plazo máximo de 6 meses desde la declaración de incumplimiento, sacará los terrenos o solares a subasta pública.

El tipo de licitación será el 100 por cien de la valoración contenida en el artículo 238.b). El 75 por ciento del precio obtenido se entregará al propietario, una vez deducidos los gastos ocasionados y, en su caso, las sanciones aplicables, correspondiendo el resto a la administración”.

374 Artículos 87 y 88 del RD1093/1997.

375 Artículo 88 del RD1093/1997.

376 Artículos 89 y 90 del RD1093/1997.

377 Artículo 89.1.b del RD1093/1997.

378 **MERELO ABELA, José Manuel.** Obra citada.

379 **GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano.** Obra citada

380 Esta técnica de conformación de PPS ya estaba presente, como se ha señalado, en la legislación urbanística de 1956. El Capítulo II del Título II de la Ley (del artículo 72 al 76) se refería a la constitución del patrimonio municipal de suelo, afirmando el artículo 72 que “*los Ayuntamientos de capitales de Provincia, los de población superior a cincuenta mil habitantes, los que voluntariamente lo acuerden, los demás que señale la Comisión Central de Urbanismo, constituirán su respectivo Patrimonio Municipal del Suelo*”, estableciendo, además, que “*dicho Patrimonio tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reservas de terrenos de futura utilización*”.

Para **García de Enterría y Parejo Alfonso** “*esa posibilidad de que la Administración sea titular de suelo ordenado a la edificación es (...) algo más que una posibilidad meramente causal; es una posibilidad estimulada sistemáticamente por el ordenamiento*”, y esto por una serie de razones:

-La propiedad pública del suelo en zonas completamente ordenadas al desarrollo urbano facilita dicho desarrollo, además de permitir obtener un beneficio público derivado del proceso urbanizador.

-Se excluye de la iniciativa privada de suelo, el localizar sobre éste, la expansión urbana derivada de posibles actuaciones irregulares.

-Una cartera de solares en manos públicas permite su movilización en los momentos adecuados al desarrollo de la ciudad evitando prácticas de retención.

Estos mismos autores han descrito la evolución de esta técnica en nuestro sistema urbanístico de la siguiente forma:

“Hasta la promulgación de la LS de 1956, el Derecho español carecía de tradición en materia de adquisición pública de suelo. Prácticamente el único instrumento jurídico de que se disponía, desde la viejas Leyes de ensanche y reforma interior del siglo XIX, era la expropiación de las ‘franjas laterales’ a las vías públicas (...). La Ley Municipal de 1935 se limitó a reiterar, en este punto, el Estatuto de 1924, añadiendo tan sólo una habilitación para la utilización del instituto expropiatorio. Ha de esperarse a la legislación de régimen local de la posguerra para que el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955 introduzca por primera vez, ligándola por demás a la ordenación urbana, la técnica de la sistemática adquisición pública de suelo”.

381 **LLISET BORRELL, Francisco y OTROS.** Obra citada.

382 **MEDINAJURADO, Purificación.** “*El patrimonio público de suelo como instrumento de intervención en el mercado del suelo*”. Revista CEMCI. Número 2. 2009.

<https://revista.cemci.org/numero-2/documentos/doc3.pdf>. Octubre 2021.

383 **GARCÍA DÍAZ, Gabriela.** “*La contabilización del patrimonio público del suelo*”. Auditoria Pública. Número 46. 2008.

384 **CASTILLO GÓMEZ, Fátima.** “*Los patrimonios municipales de suelo: destino y finalidad*”. Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. 2000.

385 Hay que tener en cuenta la precisión que estableció el RBEL, que en su artículo 3.4 al determinar “*la afectación de inmuebles al uso o servicio público, como consecuencia de la ejecución de planes*

urbanísticos se entenderá producida, en todo caso, en el momento de la cesión del bien a la Entidad Local conforme disponga la legislación urbanística”. Ahora bien, también se deben considerar las derogaciones de los artículos 2 y 17 entre otros de la LBEL, por parte de la LALA. Hay que señalar que la LALA regula el patrimonio de las Entidades Locales en los mismos términos que lo hizo en su día la LBEL (artículos 50 y siguientes), por lo que parece claro que los bienes destinados a servicio público (demaniales) implican destino concreto de los bienes, y las cesiones de suelo, con independencia de su origen, se consideran patrimoniales (artículo 51 de la LALA), lo que parece desplazar el contenido del artículo 3.4 del RBEL, recuperando el esquema originario de la LBEL.

386 Al margen de la bondad de la regulación primitiva de este mecanismo, que dicho sea de paso otorgaba la declaración de utilidad pública de cara a la expropiación de grandes masas de terrenos con una valoración mínima (el del valor inicial según la regulación de la LS92), por el simple procedimiento de delimitación de unidades de ejecución (es decir, a través de una aprobación inicial seguida de una información pública por un plazo mínimo y una aprobación definitiva); lo cierto es que las previsiones legales originales eran las de delimitar dichas áreas sobre suelos clasificados como no urbanizables no sujetos a especial protección y sobre suelos urbanizables no programados. La aprobación de la LS98 supuso la eliminación del suelo no urbanizable no sujeto a especial protección (común) ya que, según el artículo 9 de la Ley Estatal, el suelo no urbanizable se clasifica única y exclusivamente en función de los valores que justificaban una especial protección. Pero, además, a partir de vigencia de la LS98 ya no existía el suelo urbanizable no programado, y aunque éste se podía equiparar al suelo urbanizable no sectorizado, la iniciativa para el desarrollo de esta categoría de suelo, con la regulación que establecía el artículo 16 de esta Ley, se traslada a los propietarios de los terrenos, lo que podía invalidar, ciertamente, las posibles acciones municipales para la incorporación de terrenos en el patrimonio municipal por la vía de la delimitación de las áreas de reserva.

387 En este sentido **Lliset Borrell** señaló que los preceptos de la legislación urbanística reguladores de la gestión del patrimonio municipal del suelo plantean dos cuestiones o problemas de difícil resolución, “por un lado la compatibilidad de estas cesiones con el derecho comunitario europeo, ya que los fines asignados por el artículo 285 a las transmisiones patrimoniales pueden ser realizadas también por la iniciativa privada”, y “el segundo aspecto es la conversión de las cesiones privilegiadas para constitución, o en beneficio, de las entidades mercantiles de íntegro capital local”. Este mismo autor observa que “a nadie se le ocultará ya (...) que, convertidos los bienes del patrimonio municipal del suelo, en patrimonio de una entidad urbanística, los beneficios obtenidos pueden aplicarse a las necesidades generales de la entidad local con lo que el sistema se cerraría en lo que **López-Jurado** ha calificado de una ‘macro desviación de poder’ por suponer la práctica descrita el empleo de potestades para fines distintos a los previstos por las normas que otorgan dichas potestades”.

388 Artículo 18.1.b del TRLSRU.

389 Artículo 128 de la LISTA.

Por ejemplo, artículo 227 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad de Navarra:

“1. En todos los municipios integrarán automáticamente el patrimonio municipal del suelo los bienes obtenidos como consecuencia de cesiones, ya sea en terrenos o en metálico, o de expropiaciones urbanísticas de cualquier clase, así como los procedentes del ejercicio del derecho de tanteo y retracto conforme a esta ley foral.

2. Además, los Ayuntamientos podrán incorporar en su respectivo patrimonio público del suelo los bienes patrimoniales clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable cuya inclusión así se determine por acuerdo plenario de la entidad local titular de los mismos.

3. Asimismo, los Ayuntamientos de más de cinco mil habitantes deberán incluir en su patrimonio público de suelo los terrenos que se adquieran con dicha finalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes”.

390 **CASTILLO GÓMEZ, Fátima**. Obra citada.

391 **LÓPEZ LÓPEZ, Concepción**. “Los patrimonios públicos de suelo”. Revista CEMCI. Número 7. 2010.

<https://revista.cemci.org/numero-7/pdf/doc3.pdf>. Octubre 2021.

392 **GARCÍA DÍAZ, Gabriela**. Obra citada.

393 **LLISET BORRELL, Francisco y OTROS**. Obra citada.

394 Artículo 7.1.b del TRLSRU.

Ver artículo 28.a de la LISTA, por ejemplo.

Ver artículo 136.3 de Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura:

“Asimismo, en el caso de actuaciones de dotación, cuando se haya optado por cumplir la obligación de cesión de suelo mediante sustitución de su entrega por su valor en metálico, con la finalidad de integrarlo en el patrimonio público del suelo, los recursos así obtenidos se destinarán con preferencia a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas, así como a actuaciones de accesibilidad”.

395 Artículo 2.1 del TRLSRU (“Definiciones”):

“Actuaciones sobre el medio urbano: las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

A todas ellas les será de aplicación el régimen estatutario básico de deberes y cargas que les correspondan, de conformidad con la actuación de transformación urbanística o edificatoria que comporten, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7”.

Artículo 129.2.d de la LISTA.

396 Resulta muy interesante la posibilidad abierta por el artículo 129.2.f de la LISTA.

Artículo 134.1.b de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia:

“Actuaciones públicas de interés social y las vinculadas a la propia planificación y gestión urbanística, en especial al pago en especie, mediante permuta, de los terrenos destinados a sistemas generales y locales de dotaciones públicas, o a gastos de realojo y retorno y pago de indemnizaciones o justiprecios por actuaciones urbanísticas”

397 Y esto, “no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Hipotecaria y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación”.

El artículo 27 de la LH señala:

“Las prohibiciones de disponer que tengan su origen en actos o contratos de los no comprendidos en el artículo anterior, no tendrán acceso al Registro, sin perjuicio de que mediante hipoteca o cualquiera otra forma de garantía real se asegure su cumplimiento”.

Teniendo en cuenta el contenido del artículo 26 de la LH.

“Las prohibiciones de disponer o enajenar se harán constar en el Registro de la Propiedad y producirán efecto con arreglo a las siguientes normas:

1.ª Las establecidas por la Ley, que sin expresa declaración judicial o administrativa, tengan plena eficacia jurídica, no necesitarán inscripción separada y especial y surtirán sus efectos como limitaciones legales de dominio.

2.ª Las que deban su origen inmediato a alguna resolución judicial o administrativa serán objeto de anotación preventiva.

3.ª Las impuestas por el testador o donante en actos o disposiciones de última voluntad, capitulaciones matrimoniales, donaciones y demás actos a título gratuito, serán inscribibles siempre que la legisla-

ción vigente reconozca su validez”.

398 Las limitaciones pueden ser resultado del acuerdo de transmisión de la propiedad (cláusula del contrato de transmisión asumida por el adquirente), o impuesta por la Administración a través del procedimiento de enajenación.

399 Artículo 56 del RD1093/1997.

“La Administración legalmente competente, con el fin de asegurar el resultado de los expedientes de disciplina urbanística y la reposición de los bienes afectados al estado que tuvieran con anterioridad a la infracción, podrá acordar que se tome anotación preventiva de la incoación de dichos expedientes. La anotación sólo podrá practicarse sobre la finca en que se presume cometida la infracción o incumplida la obligación de que se trate en cada caso”.

400 Artículo 74 del RD1093/1997.

“Cuando con ocasión de la concesión de licencias o de autorización de otras resoluciones administrativas, se impongan condiciones que han de cumplirse en la finca a la que afectan, con arreglo a las Leyes o a los Planes, tales condiciones podrán hacerse constar por el Registrador de la Propiedad mediante nota marginal.

1. La nota marginal se tomará en virtud de instancia del titular de la finca a la que se acompañe certificación administrativa en la que conste literalmente el acuerdo adoptado.

2. En la misma se transcribirá literalmente el acuerdo que da lugar a su práctica y se especificará que no produce otro efecto que el previsto en el artículo anterior.

3. La nota marginal podrá cancelarse:

a) En virtud de certificación administrativa de la que conste que se han cumplido las condiciones impuestas o de solicitud del titular a la que se acompañe aquella o la documentación acreditativa del acuerdo obtenido por acto presunto, conforme a lo dispuesto en la Ley.

b) Cuando la licencia sometida a condición impusiere cualquier tipo de deberes al titular de la finca y no señalare plazo de cumplimiento de los mismos, ni tampoco fuere la condición de naturaleza definitiva, la nota se cancelará por caducidad transcurridos cuatro años desde su fecha. En caso de que en la licencia se hubiere señalado plazo, la caducidad de la nota se producirá transcurridos dos años a contar desde la fecha de cumplimiento de aquél”.

401 Introducido por la Disposición final cuarta de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

402 Artículos 95 y 96 del RBEL:

Artículo 95 “Inventario general consolidado”.

“1. Las Entidades Locales están obligadas a formar un inventario general consolidado de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición.

2. Se presumirá que un bien de dominio público, destinado a un uso o servicio público, pertenece a la Entidad Local en la forma prevista en la propia inscripción”.

Artículo 96 “Inventarios parciales”.

“El Inventario general consolidado estará integrado por los siguientes inventarios parciales:

a) El de bienes, derechos y obligaciones de la Entidad Local, incluidos los cedidos a otras administraciones o a particulares que hayan de revertir a la Entidad.

b) El del Patrimonio Municipal del Suelo.

c) El del patrimonio histórico.

d) El de los organismos autónomos y otras entidades con personalidad propia dependientes de la Entidad Local”.

Según **Farfante (FARFANTE MARTÍNEZ-PARDO, Javier)**. “Evolución del marco legal de patrimonio municipal de suelo en Andalucía. Su composición y destinos de aplicación legal”. Noticias Jurídicas. 2008), “el Registro del patrimonio municipal de suelo, constituye un inventario parcial, que forma parte del Inventario General consolidado del Ayuntamiento (art. 95 y 96 del Reglamento de bienes de las Entidades locales). Sobre el contenido y datos que ha de regir este registro, es de aplicación la

regulación general establecida por el mencionado Reglamento para realizar el Inventario general (art. 102 y ss. del Reglamento):

1. Seguirá una numeración correlativa dentro del respectivo epígrafe. Se consignarán las variaciones que se produjeren y la cancelación de los asientos.

2. Los Epígrafes seguirán el mismo criterio que los del Inventario general consolidado, y así los bienes y derechos se anotarán por separado, según su naturaleza, agrupándolos en los siguientes epígrafes, que son los integrables en el PMS: Inmuebles; Derechos reales, y Valores mobiliarios.

3. El Epígrafe de bienes inmuebles contendrá los siguientes datos:

a) Nombre con el que fuere conocido el bien, si lo tuviere.

b) Naturaleza, clasificación y calificación del inmueble.

c) Situación, con indicación concreta del lugar en que radique, vía pública a que dé frente y número que en ella le correspondiera, en las fincas urbanas, y el paraje, con expresión del polígono y parcela catastral, en las fincas rústicas.

d) Linderos, con indicación, en su caso, de la existencia de deslinde aprobado.

e) Superficie.

f) En los edificios, sus características, datos sobre su construcción y estado de conservación.

g) Aprovechamiento, destino y uso del bien y acuerdo que lo hubiera dispuesto.

i) Título en virtud del cual se atribuye a la Entidad Local.

j) Signatura de la inscripción en el Registro de la Propiedad.

k) Derechos reales constituidos a favor del bien.

l) Derechos reales que graven el bien.

n) Cuantía de la adquisición a título oneroso, y de las inversiones y mejoras sustanciales efectuadas en el bien.

o) Valor real del inmueble.

p) Frutos y rentas que produzca.

Se levantarán planos de planta y alzado de edificios, y parcelarios que determinen gráficamente la situación, linderos y superficie de los solares, parcelas no edificadas y de las fincas rústicas.

El Patrimonio Municipal de Suelo debe estar sujeto al régimen de fiscalización normal de la gestión presupuestaria, como dispone el art. 70.2 in fine de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía”.

<https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4403-evolucion-del-marco-legal-del-patrimonio-municipal-de-suelo-en-andalucia-su-composicion-y-destinos-de-aplicacion-legal/>. Octubre 2021.

403 Artículo 60.3 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA): “En el marco de la regulación general del Estado, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía de éstos, y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18.^a de la Constitución”.

Artículo 12 del Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía: “A la Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales le corresponden las competencias que en materia de tutela financiera de los entes locales le atribuya la normativa vigente”.

404 El derecho de superficie faculta a una persona, superficiario, para construir en suelo ajeno. El superficiario es propietario de lo edificado y tiene obligación de realizar la construcción comprometida en un plazo determinado; debe también, si así se ha establecido, pagar al dueño del terreno un canon o precio. El derecho de superficie puede constituirse a título gratuito.

NAVAS OLORIZ, José Ignacio. “El derecho real de superficie en la nueva Ley del Suelo”. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. 2007. Ver artículo 131 de la LISTA.

405 El derecho se constituye por medio de escritura pública y su inscripción en el Registro de la

Propiedad.

406 En relación a la naturaleza jurídica del derecho de superficie, el Código Civil parece asimilarlo a los censos. La remisión del artículo 1655 a las normas de la enfiteusis, en el caso de ser perpetua, lo encuadraría dentro de los supuestos de dominio dividido. Sin embargo, la doctrina mayoritariamente lo considera un derecho real sobre cosa ajena.

407 **ROCA SASTRE, Ramón María.** “Ensayo sobre el derecho de superficie”. Revista crítica de derecho inmobiliario. 1961.

408 **LLISET BORRELL, Francisco y OTROS.** Obra citada.

409 Es obligación del superficiario materializar la edificación, construcción o instalación según el contenido de la ordenación urbanística en los plazos previstos por la misma. El incumplimiento de esta obligación es motivo de extinción del derecho.

410 Artículo 47 de la LPACAP (“Nulidad de pleno derecho”).

411 Artículos 61, 63, 65 y 66 de la LISTA entre otros.

412 Artículo 108 de la LPACAP.

413 Artículo 106 de la LPACAP.

414 Artículos 170.3 de la LISTA.

Con independencia de los delitos denominados “contra la Administración pública” (Título XIX del Libro II de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal –C.P., por ejemplo, prevaricación –artículo 404-, cohecho –artículo 419-, etc.), El Título XVI del Libro II, contempla los llamados “delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente”, agrupados en “delitos sobre la ordenación del territorio y urbanismo” (artículos 319 y 320), “delitos sobre el patrimonio histórico” (artículos 321 al 324), y “delitos contra las recursos naturales y el medio ambiente” (artículos 325 al 331).

En relación con los delitos referidos a la ordenación del territorio y el urbanismo, el artículo 319 se refiere a agentes privados que realicen acciones tipificadas en el mismo; mientras el 320 señala a los funcionarios y autoridades autores de los actos, estableciendo tipos agravados de prevaricación.

En la misma línea, separando los tipos cometidos por particulares o por funcionarios y autoridades, se pronuncia el C.P. describiendo los delitos sobre el patrimonio histórico (artículos 321 y 322 respectivamente), y en relación con los cometidos contra los recursos naturales y el medio ambiente (artículos 325 al 326bis y 329 respectivamente).

415 Artículo 31.1 de la LRJSP (“Concurrencia de sanciones”):

“No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”.

Ver, **MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, José Antonio.** “El principio non bis in idem y la subordinación de la potestad sancionadora administrativa al orden jurisdiccional penal”. Noticias Jurídicas. 2011.

<https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4617-el-principio-non-bis-in-idem-y-la-subordinacion-de-la-potestad-sancionadora-administrativa-al-orden-jurisdiccional-penal/>. Mayo 2021.

Ver de nuevo, artículo 170.3 de la LISTA.

416 Artículo 22 de la LPACAP.

417 Artículos 97 a 105 de la LPACAP.

418 Artículo 106 de la LPACAP.

419 Artículos 1 y 2 de la LPACAP.

420 Artículo 10.6 de la LISTA.

Ver, por ejemplo, artículo 9 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra:

“1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la observancia de la legislación y el planeamiento reguladores de la actividad territorial y urbanística.

2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística”.

CANDELA CLAVERO, José Enrique. “Mecanismos de control de la legalidad urbanística, la acción pública”. Cuadernos de Derecho Local. 2013.

421 Artículos 123.1 y 126.3 de la LPACAP.

422 Como señala reiteradamente la STC97 “es al Estado al que compete establecer qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad y sujetar su inscripción (...) al previo cumplimiento de ciertos requisitos” (análisis del artículo 296 de la LS92, por ejemplo).

423 Básicamente expropiaciones, ocupaciones directas de parcelas, y de forma muy especial la aprobación de expedientes de equidistribución.

424 Resultado, fundamentalmente de los expedientes de equidistribución. Tener en cuenta las inscripciones de cesiones previstas en los artículos 30.2 y 31 del RD1093/1997.

425 Artículos 56 y siguientes del RD1093/1997.

Artículo 75 del RD1093/1997:

“Cuando la licencia de edificación, a cuyo amparo haya sido realizada una obra nueva, sea posteriormente declarada ilegal, por contravenir la ordenación urbanística aplicable, se hará constar por nota marginal. La nota se tomará en virtud de certificación de la resolución administrativa firme, o, en su caso, de la sentencia, en las que se declare la ilegalidad de la licencia y que el titular registral ha sido citado en el procedimiento”.

426 Artículo 74 del RD1093/1997 (“Nota marginal de condiciones impuestas sobre determinadas fincas”).

“Cuando con ocasión de la concesión de licencias o de autorización de otras resoluciones administrativas, se impongan condiciones que han de cumplirse en la finca a la que afectan, con arreglo a las Leyes o a los Planes, tales condiciones podrán hacerse constar por el Registrador de la Propiedad mediante nota marginal.

1. La nota marginal se tomará en virtud de instancia del titular de la finca a la que se acompañe certificación administrativa en la que conste literalmente el acuerdo adoptado.

2. En la misma se transcribirá literalmente el acuerdo que da lugar a su práctica y se especificará que no produce otro efecto que el previsto en el artículo anterior.

3. La nota marginal podrá cancelarse:

a) En virtud de certificación administrativa de la que conste que se han cumplido las condiciones impuestas o de solicitud del titular a la que se acompañe aquella o la documentación acreditativa del acuerdo obtenido por acto presunto, conforme a lo dispuesto en la Ley.

b) Cuando la licencia sometida a condición impusiere cualquier tipo de deberes al titular de la finca y no señalare plazo de cumplimiento de los mismos, ni tampoco fuere la condición de naturaleza definitiva, la nota se cancelará por caducidad transcurridos cuatro años desde su fecha. En caso de que en la licencia se hubiere señalado plazo, la caducidad de la nota se producirá transcurridos dos años a contar desde la fecha de cumplimiento de aquél”.

427 Artículos 34 al 44 del RD1093/1997. Artículo 77 del RD1093/1997.

428 Artículos 67 al 72 del RD1093/1997.

429 Artículos 1.8 y 71 del RD1093/1997.

430 Artículo 1.8 del RD1093/1997.

431 Artículo 32 de la LRJSP.

432 Artículo 2.2 del RD1093/1997.

433 Por ejemplo, en los asientos de presentación, contenido del artículo 249 de la LH.

434 Asiento de inscripción: Se trata de hacer constar en los libros del Registro un extracto del título presentado, mediante la transcripción en ellos de determinadas circunstancias de dicho título, como son, identificación precisa de la finca (calificación urbanística, situación, linderos, superficie, refe-

rencia catastral); derecho que se pretende inscribir (naturaleza, extensión, limitaciones, cargas); personas físicas o jurídicas que intervienen en el negocio jurídico documentado (nombre, CIF o NIF, representante en su caso); tipo de titulación presentada (notarial, administrativo o judicial, quién lo autoriza, fecha de su otorgamiento); o situación fiscal del documento (si ha pagado los impuestos a que esté sujeto). La parte fundamental de dicho asiento es el acta de inscripción que expresa el hecho de practicarse la inscripción, la persona a cuyo favor se practica, el título de adquisición (herencia, compra, etc.) y el derecho que se inscribe (dominio, usufructo, etc.). La inmatriculación, es el primer asiento que se practica en el Registro, que inicia la historia registral de una finca, mediante la completa descripción de la misma y una perfecta constatación del título por el cual la persona a cuyo favor se pretende inscribir la finca, adquirió la titularidad de la misma. La primera inscripción de una finca ha de ser la de dominio. Para poder practicar una inmatriculación, es necesario que la finca no esté ya inscrita a favor de otra persona, y que se aporte junto al título de adquisición de la finca, (la escritura por la que se adquiere, el documento judicial por el que se reconoce la propiedad) un certificado catastral descriptivo y gráfico de la finca, que coincida totalmente con la descripción de la finca contenida en el título que se presenta para inmatricular, y que dicha finca se encuentre catastrada a nombre del adquirente o de quien le transmitió la finca.

435 La anotación preventiva es un tipo especial de asiento que se realiza en los libros registrales, que se diferencia de la inscripción en que tiene un plazo de duración predeterminado por la ley (es decir, no duran indefinidamente, como en el caso de las inscripciones) y sólo pueden practicarse en los casos expresamente tasados en la Ley.

436 Nota marginal: son asientos accesorios de duración generalmente indefinida (aunque algunas tienen plazo de caducidad como, por ejemplo, las de afección fiscal, que duran cuatro años), que se practican al lado de los asientos principales (inscripción, anotación o cancelación) o incluso a continuación de otra nota marginal, y cuyo objeto es complementar en alguna medida aquellos asientos. Algunas tienen por objeto relacionar unos asientos registrales con otros (las notas de referencia); otras sirven para constatar algún hecho que modifica una situación jurídica previamente constatada en el Registro (las notas de modificación jurídica); otras son constitutivas en sí mismas de derechos inscribibles que, por su naturaleza, han de hacerse constar en el Registro en forma de nota y no de otro asiento (las notas en función equivalente a inscripción o anotación); y otras tienen por objeto dar el máximo conocimiento a determinadas situaciones que afectan a fincas concretas (las notas de publicidad).

437 Artículo 5 del RD1093/1997.

438 Artículo 5.2 del RD1093/1997.

439 Vigente desde el 22 de enero de 1994, si bien se ha visto modificada, puntualmente, por la Ley 5/2001, de 4 junio, por la que se regulan las áreas de transporte de mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Ley 3/2004, de 28 diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financiera; la Ley 1/2008, de 27 noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos; la Ley 4/2011, de 6 junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía; el Decreto-Ley 5/2012, de 27 noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía; el Decreto-Ley 4/2019, 10 diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que se modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; y el Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

440 Aprobado por Decreto de 28 de noviembre del 2006.

441 Fue aprobado por el Consejo de Gobierno Andaluz por Decreto 141/2015, de 26 de mayo, y declarado nulo por STSJA, Sala de lo Contencioso, de fecha 7 de septiembre del 2017 (Recurso 721/2015).

442 Los POTSUB aprobados, son los siguientes:

-Decreto 3/2012, 10 enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba (BOJA 22 marzo 2012).

-Decreto 370/2011, 20 diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz) (BOJA 19 marzo 2012).

-Decreto 369/2011, 20 diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada (BOJA 1 febrero 2012).

-Decreto 308/2009, 21 julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga (BOJA 23 julio).

-Decreto 267/2009, 9 junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla (BOJA 9 julio).

-Decreto 26/2009, 3 febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense (BOJA 24 marzo).

-Decreto 34/2009, 17 febrero, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Sur de la provincia de Córdoba (BOJA 18 marzo).

-Decreto 521/2008, 9 diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería (BOJA 12 enero 2009).

-Decreto 522/2008, 9 diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Huelva (BOJA 12 enero 2009).

-Decreto 88/2007, 27 marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Área del Campo de Gibraltar (BOJA 3 mayo).

-Decreto 90/2007, 27 marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Área de La Janda (BOJA 2 mayo).

-Decreto 92/2007, 27 marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Área de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz (BOJA 2 mayo).

-Decreto 142/2006, 18 julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga (BOJA 9 octubre).

-Decreto 147/2006, 18 julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga (BOJA 3 octubre).

-Decreto 130/2006, 27 junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva (BOJA 17 julio).

-Decreto 462/2004, 27 julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (BOJA 8 octubre).

-Decreto 341/2003, 9 diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Área de Doñana (BOJA 3 febrero 2004).

-Decreto 219/2003, 22 julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén (BOJA 30 septiembre).

-Decreto 222/2002, 30 julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería, (BOJA 10 octubre).

-Decreto 244/1999, 27 diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (BOJA 28 marzo 2000).

443 Actividades señaladas en el Anexo II de la LOTA:

I. Actividades de planificación

1. Planificación de ámbito regional y subregional de la red de carreteras.
2. Planificación de la red de carreteras de interés general del Estado.
3. Planificación de la red ferroviaria.

4. Planificación de ámbito regional y subregional del transporte público.
 5. Planificación regional de centros de transporte de mercancías y de centros de actividades logísticas del transporte.
 6. Planificación regional de los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma.
 7. Planificación de puertos de interés general del Estado.
 8. Planificación de aeropuertos.
 9. Planificación hidrológica.
 10. Planificación regional y subregional de infraestructuras de aducción y depuración de aguas.
 11. Planificación de infraestructuras y equipamientos para la gestión de los residuos.
 12. Planes de desarrollo y programas operativos para un ámbito territorial.
 13. Planes de ordenación de recursos naturales.
 14. Planificación de infraestructuras energéticas.
 15. Plan Andaluz de Acción por el Clima.
 16. Planificación regional o supramunicipal en materia de vivienda.
 17. Planificación regional o supramunicipal en materia de instalaciones deportivas.
 18. Otras actividades de planificación que se refieran a las materias que se relacionan en el Anexo II.
- II. Actividades de intervención singular
1. Nuevas carreteras, modificación de la clasificación o de la categoría de las carreteras.
 2. Nuevas líneas ferroviarias, ampliación, cierre o reducción de las existentes.
 3. Centros de transporte de mercancías y centros de actividades logísticas del transporte.
 4. Nuevos puertos y aeropuertos o cambio de su funcionalidad.
 5. Embalses destinados a abastecimiento de agua a poblaciones o para regadíos con una capacidad superior a 15 hm³.
 6. Infraestructuras supramunicipales de aducción y depuración de aguas.
 7. Infraestructuras y equipamiento ambiental para el tratamiento de residuos.
 8. Alteración de límites de términos municipales.
 9. Creación de Áreas Metropolitanas.
 10. Transformación en regadío de zonas con superficie igual o superior a 500 ha.
 11. Delimitación de zonas para el establecimiento de ayudas a empresas.
 12. Localización de equipamientos o servicios supramunicipales referida a las siguientes materias:
 - Educación: Centros de enseñanza secundaria posobligatoria.
 - Sanidad: Áreas sanitarias, hospitales, centros de especialidades y helipuertos sanitarios.
 - Servicios Sociales: Centros de servicios sociales comunitarios y centros de servicios sociales especializados.
 - Servicios Públicos: Parque de bomberos, Servicios de Protección Civil y Policía.
 - Deportes: Instalaciones y equipamientos deportivos.
 13. Localización de grandes establecimientos comerciales, turísticos e industriales no previstos expresamente en el Planeamiento urbanístico general.
 14. Actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas.
- 444 **MARTÍN HERRERA. Emilio.** *“Dificultades transitorias de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”*. Revista Alzada. 2002.
- 445 Sobre el articulado inicial (226), las diversas modificaciones de la LOUA introdujeron tres más (Artículo 97bis “Agente urbanizador”, Artículo 97ter “La empresa urbanizadora y la empresa constructora”, y Artículo 169bis “Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa”).
- 446 Los Títulos de la LOUA responden a las siguientes denominaciones, que anuncian su contenido: Título Preliminar. Disposiciones generales
- Título I. La ordenación urbanística.
- Título II. El régimen urbanístico del suelo.

Título III. Instrumentos de intervención del mercado del suelo.

Título IV. La ejecución de los instrumentos de planeamiento.

Título V. La expropiación forzosa por razón de urbanismo.

Título VI. La disciplina urbanística.

Título VII. Las infracciones urbanísticas y sanciones.

447 Fundamentalmente el TRLSRU.

448 LPACAP y LRJSP

449 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

450 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA).

451 Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021; y Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020. Ahora Decreto 91/2020, de 30 de junio, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030.

452 Artículo 129 de la LPACAP (“Principios de buena regulación”).

“1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

(...)

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

(...)

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija

(...)

La CE recoge el concepto de seguridad jurídica expresamente en su artículo 9.3, según el cual “la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”. Este artículo contempla una serie de principios propios del Estado, dirigidos sobre todo al aplicador del Derecho, vinculados entre sí y reconducibles todos ellos a dos grandes principios, el de legalidad o imperio de la ley, dogma básico del sistema democrático y el de seguridad jurídica.

La seguridad jurídica implica dos exigencias para el ordenamiento jurídico:

-Publicidad de las normas, vinculada a la posibilidad de exigir su cumplimiento.

-Irretroactividad.

453 Artículo 38 de la CE.

“Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”.

454 Ver CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN. DESARROLLO Y URBANISMO SOSTENIBLE, apartado 2.1.

455 Ver CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN. DESARROLLO Y URBANISMO SOSTENIBLE, apartado 2.

456 POTA.

457 La Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana (Consejo de Gobierno de 3 de mayo 2011, <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasyordenaciondelterritorio/areas/urbanismo/sostenibilidad/paginas/estrategia-andaluza-ordenacion-urbana.html>, Enero 2021) es la referencia marco de las políticas encaminadas a la consecución del desarrollo sostenible en Andalucía. Esta Estrategia tiene por objetivo principal la incorporación de criterios y medidas de sostenibilidad en las políticas con mayor implicación en los procesos de desarrollo urbano. La ordenación territorial, la urbanística, la planificación y gestión de la movilidad, el uso que las ciudades hacen de los recursos naturales y energéticos, constituyen elementos claves en la construcción de la ciudad sostenible.

A. Objetivos.

- Promover el modelo de ciudad compacta, diversa, eficiente y cohesionada socialmente
- Uso razonable y sostenible de recursos
- Mejorar la calidad urbana y la calidad de vida de la ciudadanía
- Cumplimiento de los objetivos de emisión fijados en los diferentes protocolos y acuerdos internacionales.
- Impulsar la innovación tecnológica y especialmente en procedimientos de gestión, planificación y organización de instituciones
- Ofrecer criterios de sostenibilidad a las políticas sectoriales para incorporarlos a través de instrumentos normativos, de desarrollo o estratégicos
- Impulsar una nueva cultura de la movilidad y accesibilidad.
- Fomentar las acciones transversales de coordinación entre todos los departamentos y administraciones

B. Líneas estratégicas.

B.1. Movilidad y Accesibilidad.

- Hacer que la movilidad y el transporte se conviertan en factores decisivos para la calidad de vida, la cohesión social y el progreso.
- Mejorar la eficiencia económica y energética del transporte reduciendo el consumo de energía y la emisión de contaminantes y gases de efecto invernadero.
- Evitar la expansión de los espacios urbanos dependientes del automóvil, frenando el urbanismo, considerando el transporte público como un servicio básico en los nuevos desarrollos urbanísticos y no permitiendo nuevos desarrollos sin una planificada accesibilidad en transporte público.

B.2. Desarrollo Urbano.

- Definir a la eficiencia energética y al consumo razonable de recursos como criterios centrales en los procesos de desarrollo urbano de las ciudades.
- Favorecer un uso eficiente del suelo, no crecer ilimitadamente.
- Adecuar la iluminación en el territorio municipal a los conceptos desarrollados en la nueva reglamentación sobre contaminación lumínica y calidad del cielo nocturno.
- Preservar el derecho de los ciudadanos a un cielo nocturno no contaminado que les permita disfrutar de la contemplación del firmamento.

B.3. Edificación.

- Incorporar el derecho al acceso a la vivienda como uno de los objetivos centrales de la actividad urbanística.
- Fomentar la construcción bioclimática basada en la eficiencia energética de los edificios.
- Fomentar la rehabilitación integral de áreas urbanas.
- Mejorar la eficiencia energética del parque edificatorio.

B.4. Ciudad y Territorio.

-Consolidar en Andalucía un Sistema de Ciudades funcional y territorialmente equilibrado como base para la mejora de la competitividad global de la región, la difusión del desarrollo y el acceso equivalente a equipamientos y servicios.

-Integrar en la planificación territorial objetivos ambientales y sociales de forma explícita.

B.5. Metabolismo Urbano.

- Integrar el concepto de eficiencia energética en la organización de las ciudades, en la ordenación urbanística, en la edificación, en los sistemas de movilidad y accesibilidad y en la gestión urbana.
- Concienciar a la ciudadanía sobre pautas de consumo razonables que frenen el crecimiento de la demanda de energía.
- Propiciar un modelo territorial compacto que minimice las necesidades de movilidad de los ciudadanos, creando proximidad y acercando e integrando los distintos usos.
- Mantener una demanda energética en los edificios más acorde con el clima mediterráneo mediante la integración de soluciones arquitectónicas adaptadas a la climatología local y los recursos autóctonos renovables disponibles.

-Tener presente en todo momento que el agua es un recurso natural finito, aunque regenerable, cuyo uso debe basarse en principios de racionalidad, medida, equidad y solidaridad.

-Desarrollar planes integrales de gestión que tengan en cuenta, entre otros, los ciclos climáticos, la ordenación del territorio, el suministro, el saneamiento y las medidas para evitar los efectos de las sequías.

-Realizar una gestión integral sostenible del ciclo urbano del agua (captación, transporte, almacenamiento, potabilización, distribución, consumo, saneamiento, depuración, reutilización y vertido).

-Reducir la producción de residuos, en peso pero también en volumen

-Potenciar el mercado de productos reciclados con medidas como el fomento de la compra verde pública.

-Conseguir los objetivos de prevención y valorización a través de la participación de las personas, ya sea de forma individual o formando parte de las organizaciones relacionadas con la gestión.

-Implicar y capacitar a las personas (ciudadanía y personal involucrado en organizaciones gestoras) en la gestión de residuos.

-Contar con análisis y diagnósticos adecuados que faciliten la toma de decisiones y la adopción de medidas que reduzcan las tasas de consumo de recursos naturales e incrementen los niveles de calidad ambiental.

-Aprovechar el nuevo marco legal de la información en Andalucía para que la información refuerce los procesos para un desarrollo que sea sostenible.

-Garantizar y facilitar el acceso y la participación ciudadana en la consulta y, también, en la producción de datos.

B.6. La Biodiversidad y los Espacios Libres en los Sistemas Urbanos.

-Considerar al espacio libre como elemento esencial del funcionamiento de los sistemas territoriales, más allá de su habitual significación como espacios verdes destinados al esparcimiento.

-Fomentar el concepto de ciudad como ecosistema que alberga una biodiversidad propia y específica del medio natural y compatible con los usos humanos.

-Aumentar la superficie de suelo capaz de sostener vegetación y reducir el efecto barrera de urbanizaciones e infraestructuras.

B.7. La Gestión Urbana.

-Mejorar la gestión urbana reforzando la cooperación entre los diversos departamentos de la Administración, introduciendo criterios sostenibles en las políticas públicas.

-Aprender en valores, en enfoques sistémicos y en democracia participativa.

-Aplicar el modelo de Agenda 21 y su plan de acción para la sostenibilidad como modelo de gestión participativa que implique un nuevo modelo de gobernanza.

458 Artículo 3.4 de la LISTA. Antes artículo 2 de la LOUA.

459 Artículo 3.2 de la LISTA.

460 Función social de la propiedad. Concepto jurídico que limita el carácter absoluto y exclusivo del derecho de propiedad, y lo sujeta al bien común. El concepto integra un grupo conceptual mayor señalado por la idea de “lo social” y guiado por el objetivo de la justicia social. Artículo 33 de la CE.

461 La expresión se usa para reflejar el postulado de que la finalidad de las acciones del Estado, o de las instituciones de una comunidad políticamente organizada, ha de ser el bien del conjunto del pueblo.

Artículo 103.1 de la CE “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

462 Los Títulos del borrador de la Ley (LUSA) responden a los siguientes epígrafes:

-Título Preliminar. Disposiciones generales.

-Título I. Clasificación y régimen del suelo.

-Título II. La ordenación y el planeamiento urbanístico.

-Título III. La ejecución urbanística.

-Título IV. La disciplina urbanística.

463 Iniciado el 27 de enero del 2020, como trámite de consulta, se presentan 28 aportaciones. Dentro del trámite de audiencia e información pública, abierto el 19 de mayo del 2020 se presentaron 88 escritos de alegaciones.

<https://www.juntadeandalucia.es/servicios/normativa/normas-elaboracion/detalle/196232.html>. Diciembre 2021.

464 Dictamen 214/2021 de fecha 8 de abril del 2021.

https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-09/Dictamen%20Consejo%20Consultivo%20214_2021%28F%29.pdf.

Diciembre 2021.

465 Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha; Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura; Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra; Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de la Comunitat Valenciana de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje; Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia; Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; o Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias.

466 Ver CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN. DESARROLLO Y URBANISMO SOSTENIBLE, apartado 3.3. Ordenación territorial y urbanística. Conceptos. Diferencias y relaciones.

467 “Estos planes tienen como objetivo establecer las medidas necesarias en el orden urbanístico para asegurar la protección de los valores medioambientales de cada provincia.

Todos aquellos espacios que estén acogidos a este tipo de planes tienen que ser respetados con todas las garantías en los planes y normas urbanísticas locales de cada provincia que se aprueben a partir de la entrada en vigor de cada Plan de Protección.

Las determinaciones de estos Planes Especiales son de aplicación directa en todos aquellos municipios que carezcan de Plan General de Ordenación Urbana o normas subsidiarias de planeamiento de ámbito municipal en vigor.

El Plan Especial de Protección establece, en definitiva, los espacios a proteger y sus valores, los usos que se pueden hacer de los suelos y fija las actividades”.

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasyordenaciondelterritorio/areas/urbanismo/planeamiento/paginas/planes-especiales-proteccion.html>. Marzo 2022

468 RAMOS MEDRANO, José Antonio. “Actualidad Jurídica y Ambiental”. Marzo 2015.

“Resumen: En el año 2006 la Junta de Andalucía aprueba el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía que, como se dice en la presentación de este plan, constituye una apuesta decidida por un desarrollo territorial competitivo, cohesionado y sostenible y entre sus finalidades se encuentra la de ‘evitar procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de suelo’. Para controlar este proceso de expansión indiscriminada que se estaba llevando a cabo en la primera década de este siglo en todo el territorio nacional el POT de Andalucía establece una serie de determinaciones sobre la orientación y el control de los procesos de urbanización para encauzar el planeamiento urbanístico hacia la sostenibilidad y un modelo de ciudad compacta. Entre estas determinaciones la más relevante es la que se contiene en el artículo 45. 4. a) que establece que, ‘con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito’. Sin duda esta medida ha sido una de las más importantes que se han establecido en la normativa urbanística para hacer frente al fenómeno del boom inmobiliario con crecimientos desproporcionados, al que no se ha logrado poner coto hasta que la propia racionalidad del mercado ha hecho estallar la burbuja inmobiliaria que se había creado de forma artificial. También la legislación balear ha establecido unos límites muy importantes al crecimiento urbano a través del concepto de capacidad de carga recogido en los planes insulares, y la propia legislación estatal se vio en la necesidad de exigir que los crecimientos urbanísticos deben ser adecuados a las necesidades que lo justifiquen (art. 10.1.a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008). Pero la ventaja de la regulación andaluza es que fija unos parámetros para objetivar lo que es un crecimiento lógico y normal, al establecer los límites máximos en un 40% en la superficie del nuevo suelo urbanizable y el 30% de crecimiento poblacional, criterios que, además, se establecen con carácter general, lo que supone que puede haber una excepción a este carácter general siempre que se justifique adecuadamente, y el propio POTA prevé que los planes de ordenación de ámbito subregional puedan establecer criterios más específicos para cada ámbito.

A pesar de esta correcta regulación, que ha sido valorada muy positivamente por la mayoría de la doctrina, llama la atención que posteriormente en el año 2011 la propia Junta de Andalucía, a la hora de planificar el ámbito subregional de la comarca de La Janda, acude al método más simple de decir, de forma clara y sin cortapisas, que en La Janda no se aplica este límite cuando el Plan Territorial lleva a cabo la previsión de nuevos desarrollos urbanísticos, en la modalidad de áreas de oportunidad turística y áreas de vivienda protegida e integración de las urbanizaciones ilegales surgidas al margen de la normativa urbanística.

La comarca de La Janda está situada en la zona centro-este de la provincia de Cádiz, delimitada entre las bahías de Cádiz y de Algeciras, comprendiendo 7 municipios, entre ellos Barbate y Media Sidonia, con una población total de 87.380 habitantes. El desarrollo económico de esta comarca que prevé el plan de ordenación de ámbito subregional se hace pivotar sobre el desarrollo turístico, aprovechando los 41 kilómetros de litoral todavía con poco desarrollo turístico y una zona interior con muchos valores ambientales, de tal manera que se pretende ofrecer al turista un espacio urbanizado con una mayor sensibilidad ambiental que pueda compaginar la playa con el turismo interior valorizando los espacios naturales interiores y los valores culturales que tiene la comarca. Incluso se prevé también urbanizar espacios que tienen la consideración de Lugares de Importancia Comunitaria, si bien se condiciona este desarrollo a las previsiones y limitaciones medioambientales que se pueda establecer a la hora de desarrollar el área de oportunidad de dinamización turística denominada “La Sacristana” en el municipio de Alcalá de los Gazules que ocupa una superficie de 100 ha. situadas en el interior del Lugar de Importancia Comunitaria “Acebuchales de la Campiña Sur de Cádiz”, donde se prevén un máximo de 350 vivienda y un número de plazas hoteleras no inferior a 840. Otra de las finalidades de este plan territorial de ordenación era la de regularizar, con el cumplimiento de determinadas condiciones, una serie de desarrollos urbanísticos surgidos al margen del planeamiento que reciben la denominación de

áreas suburbanizadas y al ser muchos ámbitos acude también a la solución de decir que tampoco se aplican los límites del artículo 45.4.a).

Ante esta previsión de un crecimiento excesivo, que pretende incluso actuar en determinados ámbitos protegidos, la asociación Ecologistas en Acción impugna el plan y el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía le da la razón anulando los artículos y las previsiones que declaraban no aplicables en este ámbito los límites establecidos en el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía. Por el contrario, no anula las previsiones del área de oportunidad La Sacristana en la medida en que esta previsión de desarrollo urbanístico queda condicionada a lo que se determine en los estudios medioambientales que se lleven a cabo posteriormente.

Destacamos los siguientes extractos:

Los preceptos y principios referidos no son respetados por el art. 12.4 de la normativa del POTJ, que establece lo siguiente: la clasificación como urbanizable de los suelos incluidos en las áreas de oportunidad no computará a los efectos de las determinaciones sobre la dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general establecidas en la norma 45.4.a) del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. En modo alguno, cumple el último precepto reseñado, con las previsiones de la norma 45.4 del Plan de Ordenación del Territorio, no se trata de motivación y justificación de alteraciones sustanciales de los parámetros objetivos de los límites del mismo, ni mucho menos de que el POTJ, en su art. 12.4, haya establecido un criterio específico para cada ámbito, sino que de lo que se trata es de su no aplicación, por lo que se vulnera su contenido al infringir su carácter vinculante”.

“En la misma línea expuesta del fundamento jurídico anterior, debe afirmarse la vulneración de la norma 45.4 del Plan de Ordenación Territorial, pues no puede hablarse de alteraciones sustanciales de los parámetros objetivos de los límites del precepto, sin que puede encontrar justificación ni fundamento alguno la no aplicación del precepto, en un supuesto proceso urbanístico de áreas suburbanizadas incompatibles con el modelo territorial del plan, pues precisamente esa incompatibilidad con el planeamiento y normativa territorial, demandan la correcta aplicación de los límites del precepto”.

Comentario del autor:

Llama la atención que sea la propia Administración Autonómica la que apruebe unos instrumentos dirigidos a evitar procesos de urbanización excesiva con una técnica muy correcta, en la medida en que objetiviza lo que considera, como regla general, un desarrollo sostenible, admitiendo incluso la posibilidad de modular o variar estos límites en el planeamiento territorial y posteriormente es la propia Comunidad Autónoma la que declara inaplicable estos límites cuando es ella misma la que lleva a cabo la ordenación de un determinado ámbito y acaba realizando precisamente aquello que pretendía evitar”.

469 https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Estrategia_de_Paisaje_de_Andalucia_2012.pdf. Marzo 2022

470 Ver, **NOGUÉS GALDÓN, Héctor**. “Efectos de las Sentencias de anulación de instrumentos de planeamiento urbanístico”. Actualidad Jurídica Uría Méndez. 2016.

<https://www.uria.com/documentos/publicaciones/5148/documento/foro02.pdf?id=6824>. Mayo 2021.

471 Concepto. Ver CAPÍTULO PRIMERO INTRODUCCIÓN. DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO SOSTENIBLE, apartado 2.

472 La Exposición de Motivos de la LISTA concreta, en relación con este objetivo de sostenibilidad que el “artículo 45 de la Constitución Española establece el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la obligación que tienen los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida” ya que, como señalan las Agendas Urbanas, las “ciudades contribuyen en un alto grado a la contaminación global del planeta y utilizan una buena parte de la energía consumida por la humanidad, generando los mayores problemas ambientales, pero es también en ellas donde existe mayor capacidad para afrontar esta situación de crisis medioambiental global” y, por tanto, la Ley asume como propio “el impulso de la transición energética mediante el fomento de las energías reno-

vables en el territorio, en el suelo rústico y en el suelo urbano” (Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética). En este sentido “el modelo de ciudad adoptado, y en coherencia con los principios establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana y la Agenda Urbana de Andalucía 2030, alineada con la Agenda Urbana Española”, y con las Agenda Europea y de la ONU.

473 Ver artículo 129 de la LPACAP.

474 Ver Disposición final primera de la LISTA:

“El Consejo de Gobierno, en el plazo de seis meses desde la aprobación de esta ley, dictará por Decreto, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el Reglamento general o Reglamentos parciales para su desarrollo y ejecución comprendiendo, como mínimo, la regulación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de la actividad de ejecución, de la actividad de edificación y de la disciplina territorial y urbanística, pudiendo modificar o derogar el vigente Reglamento de Disciplina de Andalucía. En el contenido de los referidos reglamentos, y de cualesquiera otros que pudieran dictarse al amparo de esta ley, se reservarán ámbitos normativos para su desarrollo, a través de Ordenanzas Municipales, en aquellas materias que, de conformidad con lo señalado en la legislación autonómica sobre régimen local, correspondan a los municipios”.

475 Ver artículo 46 de la LISTA.

476 Ver CAPÍTULO PRIMERO INTRODUCCIÓN. DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO SOSTENIBLE, apartado 2.

477 Según la Exposición de Motivos de la LISTA la simplificación debe alcanzar “al conjunto de determinaciones que integran estos instrumentos y a su documentación, sin desvirtuar su objeto y alcance, sin menoscabar la participación ciudadana, la información pública, ni la intervención de los distintos órganos y Administraciones Públicas implicados y, por supuesto, con absoluto respeto al marco competencial establecido en el que, tanto la Administración autonómica como la local, o la Administración Pública competente en materia de urbanismo o en materia sectorial, puedan ejercer sus competencias de acuerdo con la legislación vigente y, en especial, con la legislación autonómica de régimen local”.

478 **MONTERO BALLESTEROS, Albero**. “Incidencia de la seguridad jurídica en la estructura y forma lógica de la norma jurídica”. Anuario de filosofía del Derecho. Número 15. 1998.

“El principio de economía normativa o legal, que inspira la simplificación del Derecho, comprende a su vez una serie de principios, entre los que cabe destacar:

a) El principio de eficacia, que exige la eliminación de las normas innecesarias y las que fácilmente pueden burlarse, pues como indicaba Montesquieu «del mismo modo que las leyes inútiles debilitan las necesarias, las que se pueden eludir debilitan la legislación».

b) Los principios de no redundancia y sencillez. El primero de ellos exige la eliminación en el Ordenamiento jurídico de las normas reiterativas, mera repetición de otras ya existentes. La sencillez supone la austeridad o moderación en el establecimiento de instituciones jurídicas, no creando más que las estrictamente necesarias.

c) El principio de coherencia implica la compatibilidad lógica entre las normas que integran el Ordenamiento jurídico y, por tanto, la ausencia de antinomias o contradicciones en el mismo. La posible existencia de antinomias en el Ordenamiento pone de relieve que en el mismo hay un exceso de normas; esto es, que existen normas de más (normas que sobran) y que, conforme al principio de coherencia, deben ser eliminadas.

d) El principio de uniformidad que supone el paso de la profusión y variedad normativa característica del Derecho antiguo (exceso de normas particulares de carácter casuista, localista y personalista) a la simplicidad y uniformidad normativa propia del Derecho moderno, integrado, fundamentalmente, por normas de carácter general y abstracto (...).

e) El principio de concisión en el enunciado de las normas. No basta con que el precepto se exprese en

términos generales y abstractos. A la generalidad y a la abstracción ha de sumarse, como regla de oro del lenguaje jurídico, la brevedad, el laconismo, la concisión.

(...)"

Tener en cuenta la limitación introducida en la legislación sobre procedimiento administrativo (artículo 69 de la LPACAP), y la legislación urbanística (artículo 169bis de la LOUA o artículo 192 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, por ejemplo), a la obligación de autorización en ciertas actividades, trasladando la habilitación a la comunicación (DR o CP), en línea con lo señalado en el artículo 4 de la LRJSP:

"1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias".

La CE, como se ha comentado, recoge el concepto de seguridad jurídica expresamente en su artículo 9.3.

479 Ver referencia a la "Carta de Gobernanza Multinivel", aprobada por CDR el 3 de abril del 2014 y apoyada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.

Artículo 133 de la LPCAP ("Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos"), después de la STC 55/2018, de 24 de mayo.

"1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública (...).

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

(...)"

480 **LARA-TAMAYO VALLVÉ, Marta.** "Urbanismo de Obra Pública y derecho a urbanizar". Marcial Pons. 2002.

481 Ver artículo 9 de la LISTA.

482 Ver CAPÍTULO TERCERO. REGULACIÓN ESTATAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO. SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE. SUS IMPLICACIONES EN LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, apartado 5.10. Reglas en las operaciones de distribución de cargas y beneficios.

483 El artículo 59.4 de la LOUA establecía:

"Se entiende por aprovechamiento subjetivo la superficie edificable, medida en metros cuadrados de techo ponderados en función del valor de repercusión correspondiente, que expresa el contenido urbanístico lucrativo de un terreno, al que la persona propietaria tendrá derecho tras el cumplimiento de los deberes urbanísticos legalmente establecidos".

El artículo 125 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, determina:

"1. El aprovechamiento medio es el resultado de calcular el promedio de los aprovechamientos urba-

nísticos objetivos establecidos por el planeamiento en un determinado ámbito territorial con objeto de hacer posible la ejecución del planeamiento mediante la distribución equitativa entre los propietarios de los aprovechamientos subjetivos y las cargas generadas por el desarrollo urbano, así como, en su caso, la participación directa de la comunidad en las plusvalías urbanísticas. El planeamiento urbanístico podrá ordenar el cómputo de los aprovechamientos objetivos del subsuelo para calcular el aprovechamiento medio del ámbito correspondiente.

2. El aprovechamiento medio de una unidad de ejecución en suelo urbano o urbanizable se calculará dividiendo por su superficie el aprovechamiento objetivo asignado por el planeamiento a los terrenos incluidos en la misma, aplicando los coeficientes precisos de homogeneización de zona. No podrán delimitarse unidades de ejecución en las que la diferencia entre el aprovechamiento objetivo de cada unidad y el resultante de la aplicación del aprovechamiento medio del sector, cuando exista, sobre su superficie, sea superior al quince por ciento de este último.

3. El aprovechamiento medio de un sector en suelo urbano o urbanizable se calculará dividiendo por su superficie el aprovechamiento objetivo asignado por el planeamiento a las distintas unidades de ejecución incluidas en el mismo, o, de no estar delimitadas, a los terrenos de dicho sector.

4. El aprovechamiento medio del suelo urbanizable delimitado se calculará dividiendo por su superficie el aprovechamiento objetivo asignado por el planeamiento a los distintos sectores, ponderando las circunstancias urbanísticas que afecten a cada sector en relación con los demás.

5. Para el cálculo del aprovechamiento medio se seguirán las siguientes reglas:

a) Se incluirán, en la superficie de la unidad de ejecución, del sector o del conjunto del suelo urbanizable delimitado, los terrenos destinados a sistemas generales incluidos en los mismos y aquellos terrenos o aprovechamientos que, aun hallándose en otra clase de suelo, sean adscritos a ellos por el planeamiento para su obtención.

b) No se incluirán, en el cómputo de los aprovechamientos objetivos del ámbito correspondiente, los aprovechamientos asignados a los terrenos destinados a equipamientos públicos".

484 Ver la competencia municipal en la aprobación de figuras de planeamiento (artículo 75 de la LISTA), y la importancia en la regulación de aspectos con incidencia en la acción urbanística a través de ordenanzas municipales (artículo 73 de la LISTA), o en la determinación de "actuaciones de transformación" sin que estén definidas a priori por la ordenación urbanística (artículo 25 de la LISTA).

485 En referencia al reparto de competencias, la Exposición de Motivos de la LISTA señala que "esta Ley supone un claro avance en la distribución de las competencias urbanísticas, apostando y defendiendo la autonomía local en el marco establecido por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. El artículo 92.2.a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, atribuye a los municipios competencias propias en materia de 'Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística'. Estas competencias se desarrollan en el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio. No teniendo las entidades locales un ámbito predeterminado de atribuciones, corresponde a la legislación estatal y autonómica atribuirles competencias concretas. En cualquier caso, se asume como punto de partida el artículo 6 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, donde se recogen aquellas competencias de los municipios que tienen la consideración de propias y mínimas y se amplían, con el convencimiento de que la actividad urbanística es una función pública que corresponde a los municipios, sin perjuicio de las competencias que esta Ley asigna específicamente a la Comunidad Autónoma. En este sentido, cabe destacar que, la ordenación de la ciudad consolidada y las decisiones sobre su transformación deben corresponder prioritariamente a los Ayuntamientos".

486 Artículo 65 de la LISTA.

487 La LISTA entiende este derecho como "como aquel que permite preservar la identidad de la ciudad como un conjunto de rasgos sociales, espaciales, históricos y culturales que la caracterizan, como soporte de la vida cotidiana de su ciudadanía en un contexto urbano seguro, de calidad adecuada e integrado socialmente".

LEFEBRE, Henri. "El Derecho a la Ciudad". Ediciones Península. 1978.

<https://www.comunicacionyurbanidad.org/wp-content/uploads/2018/03/Lefebvre-El-derecho-a-la-ciudad3.pdf>. Mayo 2021.

488 **GAMBOA SAMPER, Pablo**. “El sentido urbano del espacio público”. Revista Bitácora Urbano Territorial. 2003.

<https://www.redalyc.org/pdf/748/74810703.pdf>. Mayo 2021.

489 **PRIEGO GONZÁLEZ DE CANALES, Carlos**. “Áreas verdes en las ciudades. Nuevas formas de entender la naturaleza urbana”. Ambienta. 2011.

https://www.miteco.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_AM%2FAmbienta_2011_97_46_63.pdf. Mayo 2021.

490 Artículo 129 de la LPACAP (“Principios de buena regulación”), según la interpretación contenida en la STC 55/2018, de 24 de mayo.

Artículo 7.3. del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía:

“Cuando se trate de anteproyectos de ley, en la memoria se expondrán, además de los enumerados en el apartado 2, los siguientes extremos, que quedarán sintetizados en la exposición de motivos de la norma a aprobar:

a) Cuando se establezca que el silencio tendrá efecto desestimatorio, se expondrá específicamente la razón imperiosa de interés general que lo justifica, en los supuestos en los que el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio.

b) Cuando se establezcan nuevos trámites en los procedimientos administrativos, adicionales o distintos a los previstos en la legislación del procedimiento administrativo común, se justificará que son eficaces, proporcionados y necesarios para la consecución de los fines propios del procedimiento.

c) Cuando concretamente se establezca una limitación al acceso o ejercicio de una actividad económica, como la exigencia de una autorización, se motivará específicamente el cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación en relación con tales medidas”.

491 **Agenda Urbana Andaluza**. Dimensión de Gobernanza:

“Los nuevos tiempos requieren una nueva forma de abordar y gestionar los asuntos públicos. La complejidad de los retos que plantea la modernidad, la insuficiente respuesta ofrecida por los gobiernos a asignaturas que llevan tiempo pendientes, la creciente desafección, la llegada de nuevos actores a la arena política, la incapacidad de tales actores para resolver por sí solos los retos que deben abordar, entre otros, son argumentos que apuntan a la necesidad de buscar una nueva forma de gobernar.

Se trata de un nuevo estilo de gobierno basado en la interacción entre actores públicos y privados. Por tanto, mejor que el estilo clásico de gobierno jerárquico que determina las decisiones desde arriba, se persigue el ideal del buen gobierno desde la cooperación a través de redes de actores.

El ámbito local, por sus características, surge como un espacio idóneo para ensayar procesos de gobernanza que ofrezcan a los asuntos públicos respuestas dotadas de mayor legitimidad y eficacia. De ahí que la Agenda Urbana de Andalucía, en coherencia con el espíritu de la Agenda Urbana Europea, incorpore la cultura de la gobernanza como eje para planificar el desarrollo urbano en el horizonte 2030.

Al tiempo, la Agenda Urbana reconoce el papel que le corresponde a los gobiernos en el momento actual y apunta a procesos de modernización que permitan a la administración situarse a la altura de los nuevos retos y demandas. Se trata de una administración que piensa, que está atenta a las transformaciones que se producen en el entorno y que introduce reformas para desempeñar su función con mayor eficacia. Es una administración reformista, que innova para prestar más y mejores servicios públicos y aplica las nuevas técnicas de gestión pública para obtener un mejor desempeño. Pero es también una administración con liderazgo, que enfrenta con determinación la tarea que le corresponde y lo hace desde el diálogo, buscando alianzas estratégicas que sumen voluntades y esfuerzos.

El desarrollo urbano requiere el concurso de los distintos niveles de gobierno, pero también de Ayuntamientos líderes, innovadores y transparentes, que tengan bien definida la hoja de ruta a seguir y actúen como dinamizadores del territorio”.

492 Títulos de la LISTA:

TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES.

TÍTULO I. RÉGIMEN DEL SUELO.

TÍTULO II. RÉGIMEN DE LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA Y DE ACTUACIONES

URBANÍSTICAS.

TÍTULO III. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.

TÍTULO IV. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA.

TÍTULO V. LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA.

TÍTULO VI. LA ACTIVIDAD DE EDIFICACIÓN.

TÍTULO VII. LA DISCIPLINA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.

TÍTULO VIII. MEDIDAS DE ADECUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL DE LAS EDIFICACIONES IRREGULARES.

493 Ver CAPÍTULO TERCERO. REGULACIÓN ESTATAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO. SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE. SUS IMPLICACIONES EN LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, apartado 5.6. Estatuto de la propiedad.

494 Ver CAPÍTULO TERCERO. REGULACIÓN ESTATAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO. SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE. SUS IMPLICACIONES EN LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, apartado 5.5. Iniciativa y participación en la actividad urbanística.

495 Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

496 La regulación de la ordenación urbanística y territorial de todas las CA establecen tres clases de suelo. En todo caso la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, no considera de forma especial la categoría de suelo urbano no consolidado.

497 Recursos naturales. Relación con un ecosistema natural:

“Una unidad constituida por organismos, animales y vegetales que ocupan un ambiente físico dado. En él se producen interacciones múltiples de los organismos con los factores físicos del ambiente y entre los organismos mismos. Las interacciones conducen a la organización del sistema, de modo que existe un flujo equilibrado de energía, agua y nutrientes (sales minerales). Las características físicas del sistema pueden definirse por los valores de precipitación, temperatura, radiación solar, vientos y propiedades del suelo”.

<https://www.infojardin.com/glosario/dren/ecosistema-natural.htm>. Marzo 2021.

498 Ver “Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana” (Consejo de Gobierno de 3 de mayo 2011, https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/documento_easu.pdf. Marzo 2022).

499 **SERRANO LASA, Iñaki**. “La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones urbanísticas”. Tesis Doctoral. 2016. Dirigida por AGOUÉS MENDIZABAL, Carmen. https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/20701/TESIS_SERRANO_LASA_1%c3%91AKI.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Marzo 2022.

GARCÍA DE LOS REYES, Juan Carlos. “La Ciudad Comprometida”. Blog. Abril 2016.

“La compacidad es el eje que atiende a la realidad física del territorio: la densidad edificatoria, la distribución de usos espaciales, el porcentaje de espacio verde o de viario. Ésta determina la cercanía de los diferentes usos y funciones urbanas. Es decir la ocupación del suelo. Este aspecto es importante ya que un modelo compacto reduce el consumo suelo y disminuye la presión sobre el medio y los recursos naturales.

A este eje, lo acompañan una serie de indicadores o condicionantes que son la ocupación del suelo, espacio público y la habitabilidad y el modelo de movilidad y servicios. Con ello se pretende fomentar la integración urbana con flujos de comunicación eficientes, y unos espacios verdes interconectados que hagan que la vida urbana no esté plenamente desconectada del medio natural. La tipología edificatoria por excelencia sería la colectiva, para poder reunir en un mismo espacio una masa suficiente de perso-

nas, lo que además mejora el acceso a servicios y una movilidad sostenible”.

<https://granadablogs.com/gr-arquitectos/2016/04/14/que-es-una-ciudad-compacta/>. Marzo 2021.

500 **FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. RED ESPAÑOLA DE CIUDADES POR EL CLIMA.** “Medidas para la mitigación y la adaptación al cambio climático en el planeamiento urbano. Guía metodológica”. 2015.

http://oa.upm.es/35571/7/FEMP_Medidas_CCC_Planeamiento_urbano.pdf. Febrero 2021

501 La utilización urbana del suelo rústico, como soporte del crecimiento de la Ciudad supone la imposibilidad de su renovación, y por lo tanto, su destrucción definitiva como medio natural. Lo urbanizado es muy difícil de recuperar a su estado natural.

“El suelo como recurso no renovable”. FAO. 2015. Resumen:

“El suelo es un recurso finito, lo que implica que su pérdida y degradación no son reversibles en el curso de una vida humana. En cuanto componente fundamental de los recursos de tierras, del desarrollo agrícola y la sostenibilidad ecológica, es la base para la producción de alimentos, piensos, combustibles y fibras y para muchos servicios ecosistémicos esenciales. Sin embargo, pese a que es un recurso natural muy valioso, a menudo no se le presta la debida atención. La superficie natural de suelos productivos es limitada y se encuentra sometida a una creciente presión debido a la intensificación y el uso competitivo que caracteriza el aprovechamiento de los suelos con fines agrícolas, forestales, pastorales y de urbanización, y para satisfacer la demanda de producción de alimentos, energía y extracción de materias primas de la creciente población. Los suelos deben ser reconocidos y valorados por sus capacidades productivas y por su contribución a la seguridad alimentaria y al mantenimiento de servicios ecosistémicos fundamentales”.

<http://www.fao.org/3/a-i4373s.pdf>. Febrero 2021.

502 “Metabolismo urbano es el intercambio de materia, energía e información que se establece entre el asentamiento urbano y su entorno natural o contexto geográfico. Esta formulación del concepto de metabolismo urbano viene dada por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el año 1990, tras el análisis llevado a cabo sobre el ambiente urbano. La biosfera como todo sistema abierto intercambia sustancias y disipa energía, y de este intercambio depende la capacidad reproductiva y de transformación del subsistema, por lo que es tan importante el sistema como el medio. Este sistema está formado por subsistemas, y el hombre, sus máquinas y sus redes de comunicación forman parte de sus diagramas energéticos y de información.

El metabolismo urbano determina nuestras exigencias de materias primas y el impacto que su empleo tiene en la biosfera, ayudándonos a comprender las relaciones entre estos materiales y los procesos sociales. Las áreas urbanas tienen una gran concentración de energía por unidad de superficie comparativamente con un campo de cultivo o un ecosistema natural. Las magnitudes de los flujos generados en las ciudades, como todos notamos en la actualidad, están provocando desequilibrios en la naturaleza, quizás los más prominentes son de tipo ambiental”.

<http://metabolismourbanopmfs1.blogspot.com>. Febrero 2021.

503 Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

La energía renovable es la que se obtiene de fuentes naturales que, generalmente, se consideran inagotables, ya sea por la inmensa cantidad de su contenido o porque se pueden regenerar por medio naturales.

MADRID VICENTE, Antonio. “Energías renovables (Fundamentos, tecnologías y aplicaciones)”. Editor Antonio Madrid Vicente. 2009.

La eficiencia energética tiene como objetivo reducir el consumo de energía. Es el uso de la energía para optimizar los procesos productivos y su empleo, utilizando lo mismo o menos para producir más bienes y servicios. Se trata de producir más con menos energía.

FERNÁNDEZ SALGADO, José María. “Eficiencia energética en los edificios”. Editor Antonio Madrid Vicente. 2011.

504 El espacio público como determinación del planeamiento urbanístico de carácter estructurante

y de carácter detallado. Artículos 63.1.c y 66.1.b y c de la LISTA.

CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA. “Estudio sobre modificaciones del planeamiento en materia de zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos”. 2005.

<https://www.consejoconsultivodeandalucia.es/wp-content/uploads/2015/12/Zonas-verdes150.pdf>. Mato 2021

505 Las políticas de movilidad sostenible llevadas a cabo por las administraciones públicas se deben centrar en reducir la congestión de las vías de comunicación al mismo tiempo que se reduce el consumo de combustibles fósiles contaminantes. Se debe potenciar una Ciudad y un territorio accesible, contribuyendo a su sostenibilidad.

La accesibilidad a través de políticas de movilidad sostenible requieren “intermodalidad” que implica traspaso o transmisión de personas y mercancías, entre distintos espacios, utilizando diversos medios de transporte.

MINISTERIO DE FOMENTO. “El acervo Comunitario sobre intermodalidad”.

https://www.mitma.es/recursos_mfom/pdf/CB591470-5D9F-4952-8E5A-5FF41F7CDED5/1553/04_acervo_comunitario.pdf. Febrero 2021.

506 Tener en cuenta el concepto de “Norma” que define el artículo 5.a de la propia LISTA:

“Las Normas son determinaciones vinculantes de aplicación directa e inmediata a los terrenos sobre las que incidan. Las Normas de la ordenación del territorio prevalecerán sobre las previsiones de los instrumentos de ordenación urbanística”.

En el caso de inexistencia de planeamiento urbanístico en un Municipio, la LOUA, en su artículo 57, preveía la aplicación directa de una serie de normas:

“Los actos de construcción o edificación e instalación que se realicen en terrenos que tengan el régimen propio del suelo no urbanizable deberán observar cuantas condiciones se establecen en el artículo 52 de esta Ley, aun cuando no exista Plan General de Ordenación Urbanística o Plan Especial y, además, las siguientes reglas:

- 1.ª Ser adecuados y proporcionados al uso a que se vinculen.
 - 2.ª Tener el carácter de aislados.
 - 3.ª No tener más de dos plantas, salvo prescripción imperativa distinta del Plan.
 - 4.ª Presentar características tipológicas y estéticas adecuadas a su ubicación y a su integración en el entorno.
 - 5.ª Evitar la limitación del campo visual y la ruptura o desfiguración del paisaje en los lugares abiertos o en perspectiva de los núcleos e inmediaciones de las carreteras y caminos con valores paisajísticos.
2. Los actos de construcción o edificación e instalación que se realicen en terrenos adscribibles a la clase de suelo urbano, pero que no cuenten con instrumento de planeamiento, deberán observar las siguientes reglas:
 - 1.ª No tener más de dos plantas de altura o de la media de los edificios ya construidos, cuando se trate de solar perteneciente a una manzana consolidada en más de sus dos terceras partes.
 - 2.ª Presentar características tipológicas y estéticas adecuadas a su integración en el entorno, en particular cuando existan en éste edificios de valor arquitectónico o patrimonial histórico.
 - 3.ª No comportar la demolición de edificios de valor arquitectónico, histórico o cultural ni la supresión de dotaciones existentes”.

Estas normas tiene su antecedente en los artículos 138 y 139 de la LS92:

“Las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto:

- a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional habrán de armonizar con el mismo, o cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados.
- b) En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inme-

diaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo”.

“Mientras no exista Plan o Norma urbanística que lo autorice no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas medidas en cada punto del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables.

Cuando se trate de solares enclavados en núcleos o manzanas edificadas en más de dos terceras partes, los Ayuntamientos podrán autorizar alturas que alcancen la media de los edificios ya construidos”.

507 Manzana consolidada en más de dos terceras partes, según el artículo 6.3.a de la LISTA.

“Manzana: Se entiende por manzana la medida básica que surge de la unión de la masa urbana y el tránsito. También se entiende como un espacio urbano delimitado por todas partes por calles o en algunos casos por accidentes geográficos importantes.

Manzana urbana: Célula o elemento esencial de la estructura o cuadrícula urbana, conformada por polígonos cerrados (generalmente cuadriláteros), y definidos por el trazado vial, que se intersecan o cruzan formando ángulos conocidos como esquinas. Las manzanas a su vez están constituidas por elementos menores, que son las parcelas urbanas (lotes, fincas urbanas o parcelas) en las que se construyen las edificaciones”.

<http://www.planmaestro.ohc.cu/index.php/instrumentos/glosario#:~:text=Manzana%20urbana%3A%20C%3A%20elemento,formando%20%C3%A1ngulos%20conocidos%20como%20esquinas>. Mayo 2021.

508 Artículo 8 del TRLSRU, sobre “iniciativa pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias”.

Artículo 9.1 de la LISTA.

Ver, por ejemplo, artículo 84 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura:

“1. Las personas o entidades titulares de derechos sobre el suelo o bienes inmuebles intervienen en la actividad de ejecución del planeamiento en la forma y términos previstos en esta ley.

2. Las Administraciones públicas, en sus respectivas esferas de competencia, dirigirán, inspeccionarán y controlarán la actividad privada de ejecución para exigir y asegurar que ésta se produce de conformidad con los planes de ordenación y los demás instrumentos y acuerdos aprobados o adoptados para la ejecución de éstos, así como, en su caso, los correspondientes proyectos técnicos de obras.

3. Las Administraciones con competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio tienen el deber de facilitar y promover la iniciativa privada en el desarrollo de actividad de ejecución del planeamiento”.

509 En el campo de la ejecución urbanística cobra especial importancia el modelo de gestión del suelo urbano (desarrollando las previsiones del TRLSRU –artículo 9.4-). La LISTA “pretende dotar a las actuaciones en suelo urbano de un régimen jurídico adecuado que, en el marco de la legislación básica de suelo, permita una mayor flexibilidad y remueva los obstáculos legales que han impedido su viabilidad técnica y económica” (Exposición de Motivos).

510 Ver artículo 40.1.n de la LISTA en relación con el POTA, y 44.1.j en relación con los Planes subregionales.

En relación con el control de los procesos de ejecución de los planes de ordenación urbanística, ver la Disposición adicional segunda de la LISTA (“Seguimiento de la actividad de ejecución urbanística”), que señala: “El informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística que se elabore de conformidad con lo establecido en el artículo 22.6 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se deberá formular con una periodicidad cuatrienal. A los efectos de garantizar su publicidad, se aplicará el régimen establecido en esta Ley y en la normativa vigente aplicable”.

Ver, por ejemplo, artículo 32.5 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

HERNÁNDEZ AJA, Agustín. “Calidad de vida y medio ambiente urbano. Indicadores locales de sostenibilidad y calidad de vida urbana”. Revista INVI. 2009.

<https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/61930>. Mayo 2021.

511 Artículo 96.2 de la LISTA: “el proyecto garantizará la sostenibilidad energética de la actuación fomentando el desarrollo de sistemas urbanos de autoconsumo y procurará la utilización de tecnologías de gestión inteligente que optimicen el funcionamiento y usos de los recursos”.

512 Artículo 10 del EAA:

“1. La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias.

2. La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social.

3. Para todo ello, la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

1.º La consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los sectores de la producción, con singular incidencia en la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces.

2.º El acceso de todos los andaluces a una educación permanente y de calidad que les permita su realización personal y social.

3.º El afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza a través del conocimiento, investigación y difusión del patrimonio histórico, antropológico y lingüístico.

4.º La defensa, promoción, estudio y prestigio de la modalidad lingüística andaluza en todas sus variedades.

5.º El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, el impulso del conocimiento y del capital humano, la promoción de la inversión pública y privada, así como la justa redistribución de la riqueza y la renta.

6.º La creación de las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los andaluces en el exterior que lo deseen y para que contribuyan con su trabajo al bienestar colectivo del pueblo andaluz.

7.º La mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas.

8.º La consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equiparación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural.

9.º La convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades y Ciudades Autónomas, y propiciando la defensa de los intereses andaluces ante la Unión Europea.

10.º La realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos, en especial mediante un sistema de vías de alta capacidad y a través de una red ferroviaria de alta velocidad.

11.º El desarrollo industrial y tecnológico basado en la innovación, la investigación científica, las ini-

ciativas emprendedoras públicas y privadas, la suficiencia energética y la evaluación de la calidad, como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía.

12.º La incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento.

13.º La modernización, la planificación y el desarrollo integral del medio rural en el marco de una política de reforma agraria, favorecedora del crecimiento, el pleno empleo, el desarrollo de las estructuras agrarias y la corrección de los desequilibrios territoriales, en el marco de la política agraria comunitaria y que impulse la competitividad de nuestra agricultura en el ámbito europeo e internacional.

14.º La cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social.

15.º La especial atención a las personas en situación de dependencia.

16.º La integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad.

17.º La integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía.

18.º La expresión del pluralismo político, social y cultural de Andalucía a través de todos los medios de comunicación.

19.º La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa.

20.º El diálogo y la concertación social, reconociendo la función relevante que para ello cumplen las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía.

21.º La promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación social.

22.º El fomento de la cultura de la paz y el diálogo entre los pueblos.

23.º La cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos.

24.º Los poderes públicos velarán por la salvaguarda, conocimiento y difusión de la historia de la lucha del pueblo andaluz por sus derechos y libertades.

4. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, especialmente mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas”.

513 Artículo 2 de la LOTA:

“1. La Ordenación del Territorio tiene por objetivo contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado.

2. Son objetivos específicos de esta materia:

a) La articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma.

b) La distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socio económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural”.

Artículo 2 de la LOUA:

“1. La actividad urbanística es una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno.

La actividad urbanística se desarrolla en el marco de la ordenación del territorio.

En ejecución de esta Ley y en las respectivas esferas de competencia que ella les asigna, la actividad urbanística corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a los municipios.

2. Para el desarrollo de la actividad urbanística, la Administración Pública competente ejerce las siguientes potestades:

a) Formulación y aprobación de los instrumentos de la ordenación urbanística.

b) Intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico del suelo.

c) Determinación de la forma de gestión de la actividad administrativa de ejecución.

d) Ejecución del planeamiento de ordenación urbanística y, en su caso, la dirección, inspección y control de dicha ejecución.

e) Intervención en el mercado del suelo.

f) Policía del uso del suelo y de la edificación y protección de la legalidad urbanística.

g) Sanción de las infracciones urbanísticas.

h) Cualesquiera otras que sean necesarias para la efectividad de los fines de la actividad urbanística.

3. La ordenación urbanística se rige, en el marco y de acuerdo con esta Ley, por los principios rectores de la política social y económica establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española y los objetivos básicos contemplados en el artículo 12.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

514 Ver Cuadro/Gráfico 22. Fines, contenido y los principios generales que deben cumplir la ordenación territorial y urbanística según la LISTA. Apartado 2 del CAPÍTULO OCTAVO. ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA. NIVELES DE ORDENACIÓN.

515 Criterios para posibilitar un crecimiento sostenible. En la Sección 4, del Capítulo 1 del Título III del POTA, dedicada a “Orientación y control de los procesos de urbanización y de calidad urbana”, dentro del apartado sobre “Modelo de Ciudad” (45), el Plan de Ordenación del Territorio señala lo siguiente (párrafo cuarto):

“Como norma y criterio general, serán criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad establecido en este Plan los siguientes:

a) La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.

b) El grado de ejecución alcanzado en el desarrollo de las previsiones del planeamiento anterior, dando prioridad a la culminación de dichos desarrollos y a la intervención sobre la ciudad consolidada sobre los nuevos crecimientos.

c) La no alteración del modelo de asentamiento, resultando excepcional los desarrollos urbanos desvinculados de los núcleos que en todo caso deberán cumplir las condiciones exigidas por la legislación urbanística, en especial su integración en la ordenación estructural, la no afectación a los suelos preservados del desarrollo urbano y la justificación de la capacidad de los sistemas generales, existentes o previstos, para satisfacer la demanda prevista.

d) Un desarrollo urbanístico eficiente que permita adecuar el ritmo de crecimiento a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos básicos (educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos, culturales), los sistemas generales de espacios libres y el transporte público.

e) La disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos adecuados a las previsiones del desarrollo urbanístico establecido.

En el supuesto de existencia de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en vigor, los referidos criterios se enmarcarán en las determinaciones y contenidos de éstos”.

516 El transporte intermodal es la coyuntura entre distintos tipos de transporte utilizando una única medida de carga (el contenedor), con el objetivo de ejecutar una gestión rápida y eficiente de las operaciones de traslado de materiales directos y mercancías. Para llevar a cabo el transporte intermodal, es inevitable utilizar varios tipos de vehículo para transportar la mercancía desde su origen hasta su destino, por lo cual establece un ejemplo de transporte multimodal.

<https://www.transeop.com/blog/El-transporte-Intermodal/30/>. Marzo 2021.

517 Ver Capítulo 1 del Título III del POTA (“Sistema de Ciudades” dentro de las “Estrategias de desarrollo territorial”).

En modelo que configura en la actualidad el POTA para analizar y establecer propuestas de actuación en el territorio Andaluz se basa en cuatro sistemas: a) el “Sistema de Ciudades”, b) el “Esquema Básico de Articulación Territorial de Andalucía”, c) los “Dominios Territoriales”, y d) las “Unidades Territoriales”.

Pues bien en el caso del “Sistema de Ciudades”:

“El Modelo se centra en aquellas estructuras que se deducen de la red de asentamientos urbanos y rurales de Andalucía, mostrando los vínculos determinantes entre los componentes de dicha red que tienen capacidad para generar ámbitos de cooperación de carácter supramunicipal y de interés regional. El resultado de todo ello es la organización del Sistema de Ciudades entendido como estructuras urbanas de relación con capacidad de conformar redes o sistemas territoriales: el Sistema Polinuclear de Centros Regionales, las Redes de Ciudades Medias, y las Redes Urbanas en Áreas Rurales.

El Modelo identifica, asimismo, la jerarquía urbana configuradas a partir de un cierto número de categorías básicas de las ciudades y asentamientos de la región: las Ciudades principales que se sitúan en la cabecera del sistema y componentes básicos de los Centros Regionales; las Ciudades Medias, con dos niveles internos en consideración de su diferente tamaño demográfico, diversidad y dinámica de su base económica y peso funcional; los Centros Rurales o Pequeñas Ciudades, igualmente subdivididas en dos niveles jerárquicos; y finalmente el resto de asentamientos”.

Título II, apartado “Referentes territoriales del modelo” del POTA.

518 AGUIRRE I FONT, Josep M.. “La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico”. Revista Catalana de Derecho Ambiental. 2019.

<https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2366>. Marzo 2021.

<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/que-es-el-cambio-climatico-y-como-nos-afecta/>. Agosto 2021.

519 La palabra “modelo”, en su uso en la planificación territorial y urbanística, proviene de la metodología científica. En las ciencias (ámbito al que no pertenece el planeamiento) se denomina “modelo” a una representación abstracta y/o conceptual y/o gráfica de fenómenos o procesos que, mediante la simplificación de éstos, permite explicarlos, analizarlos y predecir sus comportamientos. Todo “modelo” por tanto se caracteriza por simplificar el objeto que “modeliza”, mucho más complejo, seleccionando del mismo aquellos elementos que considera relevantes para los fines que se persiguen con la modelización. En el caso de la planificación territorial y urbanística, lo que es objeto del “modelo” es el conjunto de las determinaciones de ordenación del Plan o, lo que es lo mismo, la “imagen” física y funcional que se propone para el término municipal; en consecuencia, el “modelo” de ordenación territorial y urbanística es una síntesis que recoge las características más relevantes de la propuesta de ordenación.

Santos Díez y Castela Rodríguez (SANTOS DIEZ, Ricardo y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio. “Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos”. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. 2012), al referirse a las determinaciones generales o globales del planeamiento de carácter general, han afirmado que éste “define la estructura general y orgánica del territorio, que significa el modelo territorial al que debe tender la ciudad o Municipio, y fija los sistemas generales de comunicaciones, espacios libres (...) y equipamiento comunitario”.

520 “La cohesión territorial podría definirse como un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios (de la Unión Europea o de España) aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos. Se trata, además, de

buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos.

En este sentido, la cohesión sería un principio para las actuaciones públicas encaminadas al desarrollo territorial, que comprendería tres elementos esenciales:

-La articulación física entre las partes del territorio considerado, en este caso la UE. Esta consideración se vería cubierta a través de las redes de infraestructuras, y del concepto, ya enunciado en dicho ámbito, de accesibilidad equivalente. f

-La equidad territorial, entendida como la igualdad de oportunidades para alcanzar el desarrollo de la persona en todas las partes de un territorio. Su plasmación concreta se realizaría al garantizar la igualdad en los niveles de prestación de servicios públicos, equipamientos e infraestructuras en todas las partes del territorio considerado. f

-La identificación de la comunidad que puebla un territorio con un proyecto de vida en común. Es éste quizás el elemento más novedoso en la conceptualización, y posiblemente el más complejo de cuantificar y concretar en medidas de actuación (en tanto que escapa al ámbito de lo material y se introduce en el campo de los sentimientos de pertenencia e identidad), pero parece imprescindible su incorporación, ya que puede percibirse cómo, a menudo, las mayores amenazas a la cohesión territorial, manifestadas a través del surgimiento de tendencias disgregadoras o centrífugas, se originan en contextos territoriales en los que los dos primeros elementos ofrecen indicadores muy positivos, frecuentemente por encima de la media del territorio en conjunto”.

LIBRO VERDE SOBRE LA COHESIÓN TERRITORIAL. Aportaciones del Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Reflexiones en torno al libro verde de la Comisión de las Comunidades Europeas. Sevilla, 26 y 27 de enero de 2009.

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28_es.pdf.

Marzo 2022

521 Ver artículos 150, 158.1, y 161.5, 6, 7 y 8 de la LISTA.

522 Calidad de vida se refiere a sociedad o comunidad, pasando por la situación física y mental de los sujetos. Las condiciones de vida de las personas y de las sociedades son variables con el tiempo.

Las condiciones de vida que pueden definir la calidad se refieren a:

-Condiciones económicas.

-Condiciones sociales.

-Condiciones políticas.

-Condiciones de salud.

-Condiciones naturales.

La calidad de vida se puede evaluar analizando cinco áreas diferentes: bienestar físico (con conceptos como la salud, seguridad física), bienestar material (haciendo alusión a ingresos, pertenencias, vivienda, transporte, etc.), bienestar social (relaciones personales, amistades, familia, comunidad), desarrollo (productividad, contribución, educación) y bienestar emocional (autoestima, mentalidad, inteligencia emocional, religión, espiritualidad).

Un indicador usado para medir la calidad de vida es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), establecido por las Naciones Unidas para medir el grado de desarrollo de los países a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo cálculo se realiza a partir de las siguientes variables:

-Esperanza de vida.

-Educación, (en todos los niveles).

-PIB per cápita.

DUBOIS, Alfonso. “Índice de Desarrollo Humano (IDH)”. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. 2000.

523 **PESCI, Rubén.** “¿Ciudad concentrada o ciudad dispersa? Sustentabilidad y desarrollo urbano”. Petrotecnica. 2004.

<http://biblioteca.iapg.org.ar/ArchivosAdjuntos/Petrotecnica/2004-5/Ciudad.pdf>. Junio 2021.

524 **NARVÁEZ TIJERINA, Adolfo Benito y GALLO ENAMORADO, Daniela María.** “Ciudad y complejidad”. Revista Nodo. 2015.

525 Economía circular implica un sistema de aprovechamiento de recursos donde prima la reducción de los elementos: minimizar la producción al mínimo indispensable, y cuando sea necesario hacer uso del producto, apostar por la reutilización de los elementos que por sus propiedades no pueden volver al medio ambiente. Aboga por utilizar la mayor parte de materiales biodegradables posibles en la fabricación de bienes de consumo –nutrientes biológicos– para que éstos puedan volver a la naturaleza sin causar daños medioambientales al agotar su vida útil. En los casos que no sea posible utilizar estos materiales, el objetivo será facilitar un desacople sencillo para darle una nueva vida reincorporándolos al ciclo de producción y componer una nueva pieza. Cuando no sea posible, se reciclará de una manera respetuosa con el medio ambiente.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAL. “Estrategia local de economía circular”.

<http://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-estrategia-local-de-economia-circular>. Junio 2021.

526 Artículo 31 de la LISTA.

527 **JUNTA DE ANDALUCÍA.** “Guías y manuales para la integración paisajística”.

<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page-%C3%ADndice/-/asset-publisher/zX2ouZa4r1Rf/content/gu-c3-adas-y-manuales-para-la-integraci-c3-b3n-paisaj-c3-ads-tica/20151>. Marzo 2022

MÉRIDA RODRÍGUEZ, Matías y LOBÓN MARTÍN, Rafael. “La integración paisajística y sus fundamentos. Metodología de aplicación para construcciones dispersas en el espacio rural”. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. Número 56. 2011.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3722477>. Agosto 2021.

528 LPHE y Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (LPHA).

Lo que interesa, desde el punto de vista de la ordenación urbanística es como afecta a la protección de estos elementos, prevista constitucionalmente y desarrollada a nivel competencial en los diferentes Estatutos de Autonomía, las previsiones de la planificación urbana y de intervención en la materia de edificación y usos del suelo. Desde el punto de vista de esta afeción, interesa señalar que para la legislación urbanística y de protección del patrimonio, la figura de planificación urbana apropiada para asumir la protección de estos elementos es el PE acompañado del correspondiente CT (lo cual no impide que el planeamiento general asuma en primer plano esta función protectora); y que lo que interesa desde la ordenación urbanística es el tratamiento que debe darse, de forma especial, a los bienes inmuebles, ya que son los que presentan una implantación invariable a nivel físico, y por lo tanto, pueden ser objeto de determinaciones desde el punto de vista urbanístico.

529 Ver artículos 15 al 19 de la LISTA.

La propiedad no es un derecho omnímodo y absoluto, está limitada por su función social. Sin embargo esto no puede significar la exclusión del dominio, también protegido por la CE. Se trata de un derecho subjetivo reordenado a su función social (artículo 33.1 y 2 CE). Esto no implica que el titular quede al margen ya que el propio artículo 33.3 establece que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos con base a la función social (causa justificada de utilidad pública o interés social), sin haber sido indemnizado y siempre de acuerdo con lo dispuesto por las leyes.

La propiedad del suelo no es una propiedad ilimitada, está sujeta a un estatuto que define sus límites de tal forma que la materialización de derechos descritos legalmente y concretados por la ordenación territorial y urbanística implica también, el cumplimiento de las correlativas obligaciones.

El artículo 11.1 y 2 del TRLSRU, señala:

1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la in-

tegra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

(...)”.

530 Artículo 61.3 de la LISTA.

Es el reparto equitativo de derechos y obligaciones urbanísticas derivadas de la legislación y el planeamiento urbanístico, dentro de un ámbito determinado, todo ello en función de las aportaciones de los titulares afectados. Este concepto se ha configurado como principio general rector del urbanismo, de aplicación tanto en la redacción de los planes en que se ejercita la potestad de planeamiento (fundamentalmente con la fijación de la técnica del “aprovechamiento medio”), como en la fase posterior de ejecución (a través del desarrollo de los llamados sistemas de actuación).

Artículo 45 de la CE.

531 **BONILLA SÁNCHEZ, Juan José.** “Aproximación a la protección del medioambiente en España y en el resto de la Unión Europea”. Revista de Ciencias de la Educación, Artes y Humanidades. Número 29. 2015.

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:T9kKGloK7i8J:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5239018.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es>. Diciembre 2021.

532 Ver artículos 28.a, 30.a y 32.b de la LISTA.

La plusvalía es un concepto económico con varios significados. Es el incremento de valor generado y obtenido en una operación económica. También se corresponde al incremento de valor creado en un bien o derecho cuando se realiza una transmisión de su propiedad. En el caso de las plusvalías urbanísticas habrá que considerar el incremento de valor que experimenta un inmueble como resultado de la acción urbana (ya sea de “transformación”, de “dotación”, etc.). Teniendo en cuenta que la actividad urbanística es, por definición, pública, la CE (artículo 47) exige que la comunidad participe en el reparto de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

MORELL OCAÑA, Luís. “Recuperación de plusvalías urbanísticas. Hacia un nuevo urbanismo: curso sobre ordenación del espacio y régimen del suelo”. Fundación de Estudios Inmobiliarios. 2005.

533 **GARCÍA BELLIDO, Javier.** “La especulación del suelo, la propiedad privada y la gestión urbanística”. Ponencia Jornada sobre vivienda. PSOE. 1980.

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CzuDF7tUtncJ:https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/download/81686/51101/+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es>. Diciembre 2021.

534 La ordenación territorial y urbanística es, sobre todo, una función pública, y desde esta perspectiva es desde la que hay que entender la planificación como elemento fundamental para la organización y la proyección de servicios y dotaciones urbanas que deben crearse para asegurar, en el desarrollo y ejecución de la misma, el correcto y apropiado funcionamiento de la vida en la ciudad, desde el respeto a los derechos básicos de la colectividad.

Enciclopedia jurídica. “Dotaciones urbanísticas”.

“La legislación urbanística (...) obliga a que los Planes Urbanísticos contengan y prevean la ubicación y las características de las dotaciones urbanísticas al servicio de la comunidad que son como la malla que integra y cohesionan los terrenos en los que se prevén los aprovechamientos lucrativos (residenciales, industriales, comerciales etc.). Esas dotaciones urbanísticas conforman varios «sistemas» entre los que se encuentran el «sistema viario y de comunicaciones» (carreteras, calles, vías férreas, estaciones, aeropuertos, etc.), el «sistema de servicios urbanos» (instalaciones para la prestación de los servicios de agua y alcantarillado, depuración, redes eléctricas, telecomunicaciones, residuos etc.), el «sistema de equipamientos» (sanitarios, asistenciales, culturales, educativos, deportivos, comerciales, etc.) y el «sistema de espacios libres» (zonas verdes, parques, jardines, áreas recreativas, de paseo y de juegos para niños e incluso zonas deportivas extensivas de uso no restringido y, en general por todos aquellos espacios que el Plan considere que han de quedar libres de edificación)”.

<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/dotaciones-urbanisticas/dotaciones-urbanisticas.htm>. Junio 2021.

Ver artículos 40.1.d y 61.2 de la LISTA.

Ver artículo 36 de Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

535 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CESCR), señaló, en su Observación general número 4, en abril del 2010, que “la vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966”, y que ese derecho a una vivienda adecuada debe considerarse “más bien como el derecho a vivir con seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. Esta misma observación señala que los criterios que debe reunir una vivienda para ser considerada como “adecuada” se centran en la “seguridad de tenencia”, en la “disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras”, en condiciones de “habitabilidad”, en condiciones de “asequibilidad”, en sus condiciones de “ubicaciones”, y la necesaria “adecuación cultural”.

FERRANDO NICOLAU, Esperanza. “El derecho a una vivienda digna”. “Derecho y libertades fundamentales”. Aranzadi Thomson Reuters. 2018.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142220>. Junio 2021.

536 Ver artículo 61.5 de la LISTA.

Este concepto fue concretado en Andalucía por el Decreto 202/2003, de 8 de julio, que definió el concepto de vivienda de protección pública a los efectos de la LOUA, como “las que cumpliendo las condiciones de uso, destino, precio de venta o alquiler, diseño y calidad que se establezcan en la normativa autonómica, sean calificadas como tales por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Del mismo modo, excepcionalmente, se podrán considerar viviendas de protección pública a los efectos de la citada Ley, aquéllas que cumpliendo las condiciones de uso, destino, calidad y precio de venta o alquiler que se establezcan en la normativa autonómica, puedan ser declaradas como tales por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, a propuesta de las Entidades Locales”; y de forma definitiva, por la Ley 13/2005 que describe el concepto de la siguiente forma: “Se entiende por vivienda protegida, a efectos de la presente Ley, la que cumpla las condiciones de uso, destino, calidad, precio de venta o alquiler y, en su caso, superficie y diseño, establecidas en esta Ley y en las demás disposiciones que resulten de aplicación y sean calificadas como tales por la Consejería competente en materia de vivienda”.

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasyordenaciondelterritorio/areas/vivienda-rehabilitacion/vivienda-prottegida/paginas/que-es-vivienda-prottegida.html>. Agosto 2021.

537 Ver, por ejemplo, Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés. “Urbanismo con perspectiva de género”. Instituto Andaluz de la Mujer. Junta de Andalucía. 2006.

<https://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/ugen/sites/default/files/documentos/g8.pdf>. Junio 2021.

538 Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía.

Ver, “Documento técnico sobre el decreto andaluz de accesibilidad”.

https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Personas_Discapacidad_decreto_Doc_Tec_Acce_Septiembre_2011.pdf. Junio 2021.

Ver, Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

539 Competencias del municipio relacionadas con la actividad urbanística.

Artículo 9 de la LALA (“Competencias municipales”).

“Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias:

1. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, que incluye:

a) Elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general.

b) Elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural.

c) Aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable.

d) Otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad.

e) Inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.

f) Elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística.

g) Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado.

h) Procedimiento sancionador derivado de las infracciones urbanísticas.

2. Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda protegida, que incluye:

a) Promoción y gestión de la vivienda.

b) Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico.

c) Adjudicación de las viviendas protegidas.

d) Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica.

(...)

4. Ordenación, gestión, prestación y control de los siguientes servicios en el ciclo integral del agua de uso urbano, que incluye:

a) El abastecimiento de agua en alta o aducción, que incluye la captación y alumbramiento de los recursos hídricos y su gestión, incluida la generación de los recursos no convencionales, el tratamiento de potabilización, el transporte por arterias o tuberías principales y el almacenamiento en depósitos reguladores de cabecera de los núcleos de población.

b) El abastecimiento de agua en baja, que incluye su distribución, el almacenamiento intermedio y el suministro o reparto de agua de consumo hasta las acometidas particulares o instalaciones de las personas usuarias.

c) El saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población a través de las redes de alcantarillado municipales hasta el punto de interceptación con los colectores generales o hasta el punto de recogida para su tratamiento.

d) La depuración de las aguas residuales urbanas, que comprende su interceptación y el transporte mediante los colectores generales, su tratamiento y el vertido del efluente a las masas de agua continentales o marítimas.

e) La reutilización, en su caso, del agua residual depurada en los términos de la legislación básica.

5. Ordenación, gestión y prestación del servicio de alumbrado público.

6. Ordenación, gestión, prestación y control de los servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales, así como la planificación, programación y disciplina de la reducción de la producción de residuos urbanos o municipales.

(...)

8. Ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales.

9. Deslinde, ampliación, señalización, mantenimiento, regulación de uso, vigilancia, disciplina y recuperación que garantice el uso o servicio público de los caminos, vías pecuarias o vías verdes que discurren por el suelo urbanizable del término municipal, conforme a la normativa que le sea de aplicación.

10. Ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de su titularidad de la movilidad y

accesibilidad de personas, vehículos, sean o no a motor, y animales, y del transporte de personas y mercancías, para lo que podrán fijar los medios materiales y humanos que se consideren necesarios.

11. *Elaboración y aprobación de catálogos urbanísticos y de planes con contenido de protección para la defensa, conservación y promoción del patrimonio histórico y artístico de su término municipal, siempre que estén incluidos en el Plan General de Ordenación Urbanística. En el caso de no estar incluidos en dicho plan, deberán contar con informe preceptivo y vinculante de la consejería competente en materia de cultura.*

12. *Promoción, defensa y protección del medio ambiente, que incluye:*

a) *La gestión del procedimiento de calificación ambiental, así como la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora con respecto a las actividades sometidas a dicho instrumento.*

b) *La programación, ejecución y control de medidas de mejora de la calidad del aire, que deberán cumplir con las determinaciones de los planes de nivel supramunicipal o autonómico, aprobados por la Junta de Andalucía.*

c) *La declaración y delimitación de suelo contaminado, en los casos en que dicho suelo esté íntegramente comprendido dentro de su término municipal”.*

540 Título IV de la LISTA.

541 La clasificación de suelo es la división que efectúa el planeamiento general de todos los terrenos existentes de un término municipal, con arreglo a la tipología de clases prevista en el Derecho autonómico (siendo las más comunes urbano, urbanizable y no urbanizable), en función a su “situación urbanística” y, en su caso, posibilidad de “transformación” urbanística, dentro del marco de las “situaciones básicas” de suelo estatales. En el Anexo del borrador de la LUSA de mayo del 2018, se definía la “clasificación”, como “la determinación del planeamiento urbanístico consistente en la división del término municipal en el ámbito que está transformado urbanísticamente o tiene características de urbano (suelo urbano), el previsto para los futuros desarrollos urbanísticos (suelo urbanizable), así como el no incluido en los dos anteriores estando preservado de su transformación urbanística (suelo rústico)”.

542 La calificación del suelo consiste en la asignación de usos y niveles de intensidad de éstos, así como la definición de las características formales y volumétricas de la edificación, para cada suelo, dentro de cada clasificación. Para el Anexo del borrador de la LUSA de mayo del 2018, la “calificación”, es la “determinación del planeamiento urbanístico consistente en establecer pormenorizadamente el destino y el uso de las parcelas en suelo previamente clasificado”.

543 Artículos 12 al 14 de la LISTA, clasificación del suelo como “urbano” o como “rústico”. Artículos 24 al 32 de la LISTA, actuaciones de transformación en las distintas clases de suelo.

544 Artículo 2.1 de la LOUA:

“La actividad urbanística es una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno”.

545 El Pacto de Ámsterdam (2016) sobre la “Agenda Urbana de la Unión Europea” y TRLSRU.

546 Título Preliminar de la LS92. En ningún momento de plantea como cuestiones básicas de la actividad urbanística la asunción de los conceptos de regeneración, renovación, conservación, rehabilitación. Tampoco las condiciones de calidad de vida de la población presente y futura.

547 Artículos 127 a 130 de la LISTA.

548 Artículo 132 de la LISTA.

549 Artículos 147 y siguientes de la LISTA.

550 Coordinación con el contenido de la LPHA, por ejemplo. En relación con el objeto de los PE, artículo 70.3.a de la LISTA: “establecer determinaciones complementarias para conservar, proteger y mejorar la situación del patrimonio histórico, cultural, urbanístico y arquitectónico, el medio ambiente y el paisaje, así como para implementar medidas contra el cambio climático en ámbitos definidos sobre cualquier clase de suelo”.

551 En este sentido, justifica fines y contenidos no explicitados, el contenido del apartado 5 del artículo 3 de la LISTA:

“Los principios rectores de la política social y económica establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española y los objetivos básicos contemplados en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía informarán la ordenación territorial y urbanística”.

552 Artículo 56.5 de Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del EAA:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental”.

553 Artículo 140 de la LRJSP. (“Principios de las relaciones interadministrativas”).

“1. Las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios:

a) *Lealtad institucional.*

b) *Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local.*

c) *Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.*

d) *Cooperación, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.*

e) *Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.*

f) *Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.*

g) *Responsabilidad de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.*

h) *Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.*

i) *Solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución.*

2. *En lo no previsto en el presente Título, las relaciones entre la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las Entidades que integran la Administración Local se regirán por la legislación básica en materia de régimen local”.*

554 Artículo 8 del TRLSRU.

555 Artículo 9 del TRLSRU. Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP.

556 Artículo 5 del TRLSRU.

557 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/presidenciaadministracionpublicaeinterior/areas/interior/emergencias-112/planes/paginas/pem-planes-emergencia.html>. Julio 2021.

558 Ver Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

559 Ver <https://www.sdelsol.com/glosario/recursos-no-renovables/>. Julio 2021.

560 Ver <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>. Julio 2021.

561 Ver http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S1680-03382018000100005&script=sci_arttext&tlng=en. Julio 2021

562 Ver <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2014/07/11/10-factores-que-hacen-que-una-ciudad-sea-resiliente/>. Junio 2021.

563 PEREIRO VILLENUEVA, Paula. “Requisitos para un urbanismo sostenible: aspectos económicos, sociales y medioambientales”. CONAMA. 2012.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:efZCB8dKliUJ:www.conama11.vsf.es/co>

nama10/download/files/conama11/CT%25202010/1896705643.pdf+&cd=10&hl=es&ct=clnk&gl=es. Julio 2021

564 <https://rafaeljimenezasensio.com/2015/02/02/buena-gobernanza-y-transparencia/>. Julio 2021

565 Artículo 5. (“Determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística”).

“1. Las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán tener el carácter de Normas, Directrices o Recomendaciones.

a) Las Normas son determinaciones vinculantes de aplicación directa e inmediata a los terrenos sobre las que incidan. Las Normas de la ordenación del territorio prevalecerán sobre las previsiones de los instrumentos de ordenación urbanística.

b) Las Directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, se establecerán las medidas concretas en los instrumentos de ordenación y en las actuaciones que en los mismos se contemplan para la consecución de dichos fines.

c) Las Recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo. En caso de apartarse de ellas, deberá justificarse de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los principios generales y objetivos establecidos en esta Ley.

2. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística indicarán expresamente el carácter de cada una de las determinaciones conforme al apartado anterior. Reglamentariamente podrá establecerse, qué determinaciones de los distintos instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo deben revestir necesariamente el carácter de Norma”.

566 Sirva de ejemplo, la STS de 18 de octubre del 2011. “Ocurre que en la sentencia de esta Sala de 25 de marzo de 2011 (Casación 1100/2007) hemos desestimado ya el recurso de casación promovido por el Ayuntamiento de Arucas contra la citada sentencia de 15 de diciembre de 2006, que ha devenido firme en forma sobrevenida. La sentencia de la Sala de Las Palmas ha producido el efecto de expulsar, por así decirlo, del ordenamiento jurídico las Normas Subsidiarias cuya nulidad había sido declarada, con los efectos consiguientes en aquella sentencia de 15 de diciembre de 2006. En esas circunstancias es improcedente tratar de sostener la legalidad o no de una norma (pues esa es la naturaleza de los planes de ordenación) como la aquí concernida, que es desarrollo de la que ya ha sido declarada nula por una sentencia firme y que, por tanto, deviene igualmente nula al ser nula la norma de la que trae causa, siendo evidente que el Plan Parcial no puede subsistir sin el planeamiento superior que le servía de cobertura”.

567 STS de 28 de septiembre del 2012, por ejemplo.

568 VALENZUELA RODRÍGUEZ, María José. “La anulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico”. Tesis Doctoral. Universidad de Vigo. Dirigida: VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia. 2018.

http://www.investigacion.biblioteca.uvigo.es/xmlui/bitstream/handle/11093/1205/La_anulacion_de_elementos_sin_firma.pdf?sequence=1. Marzo 2021.

569 Por ejemplo, el artículo 85.uno de Ley 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación de la Comunidad Gallega, señala: “De acuerdo con lo establecido en la normativa estatal, la anulación de todo o parte de un instrumento de planificación urbanística por una sentencia firme no afectará por sí misma a la eficacia de los actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación haya alcanzado efectos generales”.

570 Artículos 47 y siguientes de la LPACAP. Tener en cuenta la “CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, APROBADA POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, PARA REFORZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA”, formulada el en junio del 2021. Dentro de los objetivos y posibles soluciones que impulsan la consulta:

“Las medidas planteadas son fundamentalmente de dos tipos: las relacionadas con la naturaleza de

los instrumentos de planificación y de los efectos que tiene su anulación y las de carácter procesal, que tratan de evitar consecuencias anulatorias desproporcionadas”.

“Dentro de esta nueva propuesta normativa se pretende incluir aspectos relevantes como los siguientes: (...)

2º. El reconocimiento de la gran complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva, como procedimental, de los Planes ya mencionados, derivada fundamentalmente de la existencia de numerosa y heterogénea legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, que en muchos casos dificulta su conocimiento por parte de las demás Administraciones. Esta especial complejidad requiere un reconocimiento jurídico que entienda el problema en sus justos términos, que establezca diferentes niveles de protección frente a los diferentes vicios procedimentales, que evite anulaciones desproporcionadas a la vista de los posibles errores cometidos y que reserve la nulidad de pleno derecho, en suma, para aquellos vicios formales más graves y cuyas consecuencias se dejan sentir sobre el modelo de ordenación global por el que apuesta el plan. Todo ello acompañado de un procedimiento ad hoc que permita la subsanación o convalidación del resto de los defectos formales en un plazo temporal razonablemente breve, así como la posibilidad de que la nulidad pueda ser parcial y no necesariamente total. (...).”

571 Según la LISTA “se entiende que un instrumento de ordenación o de gestión posee independencia funcional (...), cuando su desarrollo y ejecución sea posible en sus propios términos aun con la desaparición del texto anulado”.

572 El principio de cooperación y de colaboración entre las Administraciones Públicas queda perfilado en los artículos 141 y siguientes de la LRJSP, que señalan que las mismas deberán “respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias”, al mismo tiempo que en el ejercicio de sus competencias propias, deben ponderar “la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada” a otras Administraciones, al mismo tiempo que facilitan “la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia”, y “prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias”.

El artículo 142 del Texto legal mencionado señala cuáles son esas técnicas de colaboración:

- Suministro de información, datos, documentos o medios probatorios.
- Creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa.
- Deber de asistencia y auxilio.
- Otras prevista por la legislación.

Los artículos 143 y 144 de la LRJSP regulan la cooperación entre administraciones y las técnicas utilizadas para la misma. En este sentido establece que “las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio”, y para ello la formalización de estas relaciones deben requerir “la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios”. Las técnicas de cooperación que apunta el Texto legal son las siguientes:

- Participación en órganos de cooperación.
- Participación en órganos consultivos de otras Administraciones.
- Participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculadas a otra Administración.
- Prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones.
- Cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia.
- Emisión de informes no preceptivos.
- Actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, previstas en la legislación patrimonial.

573 Artículo 52 de la LISTA, por ejemplo.

574 Artículos 41 y, específicamente, 45 de la LISTA.

575 Artículo 9 del TRLSRU. Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP.

576 Artículos 5 y 9 del TRLSRU.

577 Artículo 8 del TRLSRU.

578 Ver por ejemplo artículo 42 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón:

“1. En el sistema de cooperación, los propietarios de una unidad de ejecución podrán constituir asociaciones administrativas con la finalidad de colaborar en la ejecución de las obras de urbanización.

2. Estas entidades recibirán el nombre de asociaciones administrativas de cooperación.

3. Las asociaciones administrativas de cooperación se formarán por iniciativa de los propietarios que representen al menos el veinticinco por ciento de la suma de la superficie y de los derechos aportados de la unidad de ejecución”.

Ver artículos 98.5, 103 o 106.3 de la LISTA, por ejemplo.

579 Ver Asociaciones administrativas. Participación en el desarrollo de las actuaciones. Apartado 5.5. Iniciativa y participación en la actividad urbanística, del CAPÍTULO TERCERO. REGULACIÓN ESTATAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO. SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE. SUS IMPLICACIONES EN LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.

580 Relativo a la “actividad de edificación”. Actividad de edificación y medios de intervención administrativa en los procesos de edificación, así como la actividad de conservación y rehabilitación de la edificación.

581 Potestades públicas irrenunciables. Por ejemplo, artículo 4 de la LBRL:

“1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.

b) Las potestades tributaria y financiera.

c) La potestad de programación o planificación.

d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.

f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.

g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

2. Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente.

3. Corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el apartado 1 de este artículo que determinen sus Estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos”.

582 Ver, Disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña:

“1. Las entidades privadas que cumplan los requisitos establecidos en esta disposición y estén debidamente habilitadas pueden colaborar en la realización de las actuaciones de verificación, inspección y

control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico.

2. Las entidades privadas colaboradoras son entidades de carácter técnico, con personalidad jurídica propia, que disponen de los medios materiales, personales y financieros necesarios para el desempeño adecuado de las actuaciones de verificación, inspección y control, que actúan bajo su responsabilidad, debiendo constituir las garantías patrimoniales que se determinen en cada caso.

Las entidades privadas colaboradoras actúan con imparcialidad, confidencialidad e independencia. El personal a su servicio debe respetar las disposiciones que se adopten en materia de incompatibilidades.

3. En su actuación, las entidades privadas colaboradoras podrán emitir certificaciones, actas, informes y dictámenes, que podrán ser asumidos por la Administración pública tramitadora del expediente y ser incorporados al mismo con el valor y la eficacia que reglamentariamente se determinen.

4. La homologación y el registro de estas entidades corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, que dictará las normas reglamentarias necesarias para ello, así como para la aplicación, en su caso, de la presente disposición.

(...)”.

Ver también Disposición adicional novena del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de la Comunitat Valenciana de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

“1. Los ayuntamientos podrán ejercer las funciones en materia urbanística a que se refiere este precepto a través de entidades colaboradoras de la administración, o de los distintos colegios profesionales en relación a las competencias específicas que sus colegiados ostenten, de acuerdo con la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación.

2. Las entidades colaboradoras de la administración o los colegios profesionales correspondientes podrán ejercer las siguientes funciones:

a) Verificar los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad de los proyectos y la documentación correspondientes a la licencia o declaración responsable, exigidos por la normativa aplicable.

b) Acreditar que los proyectos y la documentación técnica cumplen las previsiones y la normativa aplicable.

c) Emitir informes sobre la adecuación de las obras a la licencia otorgada durante el proceso de ejecución de estas.

d) Emitir el informe técnico de conformidad de las obras ejecutadas a efectos de la declaración responsable licencia o de primera ocupación.

3. La regulación del sistema de habilitación, funcionamiento y registro de estas entidades se realizará mediante decreto del Consell a propuesta de la conselleria competente en materia de urbanismo.

(...)”.

583 Artículo 47 y siguientes de la LRJSP.

584 Ver concepto de convenio “pre-plan”. Apartado 5.16 del CAPÍTULO TERCERO. REGULACIÓN ESTATAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO. SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE. SUS IMPLICACIONES EN LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.

585 Ver concepto de convenio “post-plan”. Apartado 5.16 del CAPÍTULO TERCERO. REGULACIÓN ESTATAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO. SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE. SUS IMPLICACIONES EN LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.

586 Artículos 50 y siguientes de la LISTA.

587 **TOSCANO GIL, Francisco**. “La nueva regulación de los Convenios administrativos en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público”. Revista General de Derecho Administrativo. 2017. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507555>. Julio 2021.

588 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

589 Las potestades administrativas (básicamente, el interés público que representa las determi-

naciones del planeamiento urbanístico) no pueden ser objeto de convenio. Se puede convenir sobre innovaciones del planeamiento urbanístico (convenios “pre-plan”) que coincidan con ese interés general, siempre que se justifique. Los convenios de ejecución del planeamiento (convenios “post-plan”) normalmente no inciden en ese interés, ya que sólo tratan de materializar las determinaciones previstas en la ordenación urbanística.

590 Artículo 128.b de la LISTA.

Pueden imponerse prestaciones adicionales en relación con las fijadas legalmente a los particulares firmantes del convenio, siempre que se asuman voluntariamente y no impliquen mayores obligaciones a los interesados no firmantes del mismo. La redacción dada por la LISTA a la cuestión de cesiones por encima de las obligaciones legales mediante convenio (apartado 4.2.^a y 3.^a del artículo 9) matiza y aclara el contenido del artículo 9.8 del TRLSRU, cuando establece que “los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho”. Estas obligaciones no pueden imponerse al propietario, pero si pueden ser admitidas voluntariamente por el promotor.

591 En este sentido se asume el contenido del artículo 30.2.2.^a de la LOUA.

592 Artículo 128.e de la LISTA.

593 Artículo 25.1 del TRLSRU:

“Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes”.

594 Según la previsión del artículo 83.2 de la LISTA.

595 Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y se crea el Registro Autonómico.

596 Antes, artículo 30.3 de la LOUA:

“Cuando los convenios urbanísticos de planeamiento contemplen entre sus estipulaciones la percepción a favor de la Administración de cantidad económica, se estará a lo dispuesto en las siguientes reglas:

1.^a) Si la percepción deriva de la sustitución en metálico de los terrenos donde se localice el aprovechamiento urbanístico que corresponda a la Administración en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, ésta no podrá exigirse ni efectuarse hasta la aprobación del instrumento de planeamiento en el que se justifique dicha sustitución en metálico.

2.^a) Cuando las aportaciones económicas que se contemplen tengan por objeto sufragar gastos de urbanización asumidos en virtud de dichos convenios, éstas no podrán exigirse ni efectuarse hasta la aprobación del instrumento que contenga la ordenación detallada y haya quedado delimitada la correspondiente unidad de ejecución.

3.^a) Cualquier cantidad anticipada que se entregue antes de las aprobaciones referidas, tendrán la consideración de depósitos constituidos ante la caja de la Administración actuante.

Estos depósitos quedan afectados al cumplimiento de dichos convenios, no pudiendo disponerse de las citadas cantidades hasta la aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento o de la delimitación de la unidad de ejecución”.

597 Fundamentalmente porque ese aprovechamiento no existe hasta que no se aprueba la innovación.

598 Y esto, dado que hasta que no exista ordenación detallada y delimitación de ámbito de ejecución

(unidad de ejecución), no es posible determinar, ni siquiera a nivel de previsión, los costos de urbanización necesarios. Tampoco será posible determinar si estos costos, en relación con la delimitación del ámbito de ejecución, cumplen con los requisitos exigidos en el artículo 99.3 de la LISTA.

599 **BOIRA MAIQUES, Josep Vicent.** “La participación ciudadana y el urbanismo. ¿Radicalizar la democracia o democratizar el espacio?”. Colección Mediterráneo Económico “ciudades, arquitectura y espacio urbano”. Caja Rural Ínter Mediterránea. 2003.

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:S7aidzRF5w8J:https://www.publicacionescajamar.es/publicacionescajamar/public/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/3/3-32.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es>. Julio 2021.

600 Artículo 5.d del TRLSRU. Derecho de todo ciudadano a “ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”.

601 Artículo 5.e del TRLSRU. Cualquier ciudadano tiene derecho a “participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”.

602 Acción pública en el urbanismo. Artículo 5.f del TRLSRU. Todo ciudadano tiene derecho a “ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”.

Artículo 10.6 de la LISTA:

“La ciudadanía tiene derecho a exigir el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística, tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, mediante el ejercicio de la acción pública, en los plazos y forma establecidos en la legislación en materia de procedimiento administrativo común y de jurisdicción contencioso-administrativa. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística, conforme a la legislación estatal en materia de suelo. El ejercicio de la acción pública tendrá como límites el abuso del derecho y el ejercicio del derecho en fraude de ley”.

COSCULLUELA MONTANER, Luís. “Acción pública en materia urbanística”. Revista de Administración Pública. Número 71. 1973.

603 Capítulo V del Título Preliminar de la LRJSP. Ver también artículo 25.4 del TRLSRU:

“Las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública”.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María. “La implementación de la Administración electrónica en las nuevas leyes”. INAP. 2016

<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506735>. Julio 2021.

604 Artículo 168 del RPU.

Ver, <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/cedula-urbanistica/cedula-urbanistica.html>. Julio 2021.

605 Exigencias necesarias que deben hacerse constar en las transmisiones de fincas y hay parcelas por parte del cedente. Artículo 27.2 del TRLSRU.

Ver artículo 10.4 de la LISTA en relación con el derecho a ser informados sobre las circunstancias de ordenación territorial y urbanística de terreno, parcela, solar o edificio (artículo 10.1.b):

“La información a la que hace referencia el apartado 1.b) de este artículo también podrán solicitarla las Notarías con ocasión de la autorización de las escrituras públicas que afecten a la propiedad de

la finca, ya sean parcelas o edificaciones, así como especialmente la información de su situación de fuera de ordenación o asimilada, de medidas de protección de la legalidad territorial o urbanística y de restablecimiento del orden jurídico que pudieran alcanzarles. Dicha información, recibida con un plazo de diez días de antelación, será incluida por el titular de la Notaría autorizante en las correspondientes escrituras, informando de su contenido a las personas otorgantes. La Notaría remitirá a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento. Esta copia no generará gastos para la Administración”.

606 Artículo 13.2.a del TRLSRU:

“En el suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado las facultades del derecho de propiedad incluyen las siguientes:

a) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, que no podrá exceder de tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”.

607 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

608 Artículo 6 de la LRJSP:

“1. Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.

Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir”.

609 Ver CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN. DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO SOSTENIBLE. Apartado 3.1. Ordenación territorial y urbanística sostenible. El pacto de Ámsterdam y la “Agenda Urbana Europea”. Objetivo de Mejorar el conocimiento (base de conocimiento e intercambio). Referencia a Disposición adicional primera del TRLSRU (“Sistema de información urbana y demás información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible”).

Ejemplo de regulación Autonómica:

-Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

“Artículo 51. Constitución.

Se constituye el Sistema de Información Territorial de Aragón, como servicio público gestionado por el Instituto Geográfico de Aragón, correspondiendo al Gobierno de Aragón establecer las condiciones y facilidades para el ejercicio del derecho de acceso al mismo, especialmente por vía telemática, conforme al criterio de libre acceso a los datos disponibles por la Administración pública.”

“Artículo 52. Contenido.

1. El Sistema de Información Territorial de Aragón está integrado por toda la información con trascendencia territorial producida o archivada por los diferentes departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, sus organismos públicos y demás entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma, a quienes incumbe la responsabilidad de catalogar y mantener adecuadamente la citada información; por la producida o archivada por las entidades locales, a las que incumbe la responsabilidad de mantenerla adecuadamente, así como por la información facilitada por la Administración General del Estado.

2. La cartografía constituye un elemento esencial del Sistema de Información Territorial de Aragón. La producción, el mantenimiento y la gestión de la cartografía básica que corresponda a la Comunidad Autónoma se encomiendan al Instituto Geográfico de Aragón.

3. El Sistema de Información Territorial de Aragón puede comprender también toda información con trascendencia territorial facilitada por cualesquiera personas y entidades, de conformidad, en su caso, con lo establecido en los correspondientes convenios de colaboración.

4. El Sistema de Información Territorial de Aragón se ajustará a los estándares y protocolos establecidos conforme a la legislación reguladora de las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España”.

Ver artículo 82.3 de la LISTA en relación con la publicidad de los instrumentos de planeamiento.

610 Artículo 10 de la LH redactado según Ley13/2015, de 24 de junio.

611 Actualmente se puede consultar:

<https://ws132.juntadeandalucia.es/situadifusion/pages/search.jsf>. Marzo 2021.

612 Artículo 21 del TRLSRU.

613 Artículo 7 del TRLSRU.

614 Suelo en situación básica de “rural” regulado en el artículo 21.2 del TRLSRU.

615 Suelo en situación básica de “urbanizado” regulado en el artículo 21.3 del TRLSRU.

616 La Exposición de Motivos de la LISTA señala que “se establece un marco básico que permite reconocer, a través de los instrumentos de ordenación urbanística, los núcleos rurales tradicionales, los ámbitos de hábitat rural diseminado y el hábitat troglodítico”.

617 Artículo 21.4 del TRLSRU:

“También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto”.

Artículo 81.4 y 5 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia:

“4. Tendrán la consideración de suelo urbano de núcleo rural los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, que, por existir agrupaciones de viviendas con viario e infraestructura común y relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan un asentamiento de población tradicional reconocido oficialmente por un topónimo y especialmente vinculado a las actividades del sector primario.

5. Tendrán la consideración de suelo urbano especial los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, que, careciendo de alguno de los requisitos del apartado anterior, constituyan un asentamiento con frente a camino público tradicional”.

El concepto núcleo rural que en muchas ocasiones se identifica con el de hábitat rural diseminado (hasta la promulgación de la LISTA sólo se reconocía en la legislación urbanística la existencia concreta del hábitat rural como una categoría concreta del suelo no urbanizable –artículo 46.2.d de la LOUA-). Ahora la LISTA, en línea con lo regulado en el TRLSRU introduce el concepto de núcleo rural en clase de suelo urbano. El matiz de separación entre estas dos posibilidades puede encontrarse en el hecho de que el núcleo rural constituye un núcleo de población, que además, según la LISTA, deben tener que tener un carácter tradicional y estar legalmente asentados.

Ver <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/nucleo-rural/nucleo-rural.htm>. Julio 2021.

618 Ver <https://blog.efl.es/actualidad-juridica/suelo-no-urbanizable-habitat-rural-diseminado-andalucia/>. Marzo 2022

“El plan general de ordenación urbanística debe identificar y delimitar los ámbitos de hábitat rural diseminado, en función de los siguientes criterios:

- constituir asentamientos sin estructura urbana definida, y desvinculados de los núcleos de población existentes, siempre que constituyan áreas territoriales homogéneas;
- estar formados mayoritariamente en su origen por edificaciones y viviendas unifamiliares vinculadas a la actividad agropecuaria y del medio rural;
- existir una relación funcional entre las edificaciones que puedan precisar ciertas dotaciones y servicios comunes no generadores de asentamientos urbanísticos.

Las innovaciones de los planes generales de ordenación urbanística que identifiquen y delimiten ámbitos del hábitat rural diseminado deben fundamentarse en la omisión de su reconocimiento en el plan en vigor.

Los ámbitos del hábitat rural diseminado deben ser clasificados como suelo no urbanizable (LOUA art.46) y establecer la normativa aplicable para ellos. Si se sitúan en suelo no urbanizable de especial protección la normativa que los regule ha de ser compatible con la preservación de los valores objeto de protección. El plan general debe adoptar respecto a los terrenos exteriores a los ámbitos de hábitat rural diseminado las determinaciones precisas para favorecer su conservación, protección y mejora.

La normativa del plan general ha de contener las determinaciones básicas y pormenorizadas tendentes a la conservación, protección y mejora de los ámbitos del hábitat rural diseminado; sin embargo, también puede encomendar el establecimiento de las determinaciones pormenorizadas a planes especiales de iniciativa municipal.

Pueden reajustarse los límites de estos ámbitos por los planes especiales, sin que ello se considere como modificación de sus determinaciones.

El plan general o, en su defecto, los planes especiales, deben definir las dotaciones y servicios que necesiten los ámbitos de hábitat rural diseminado, especificando su localización y sus características y sin que ello suponga menoscabo del carácter rural de estos asentamientos. No se permite la implantación de viarios e infraestructuras propias de los núcleos urbanos.

Todas las mejoras de las infraestructuras y de los servicios han de llevarse a cabo mediante obras públicas ordinarias, correspondiendo su coste a los propietarios que se beneficien por la actuación y debiendo establecer el planeamiento urbanístico la forma de conservación y mantenimiento de las infraestructuras y servicios de cada ámbito.

El régimen a aplicar para la implantación de nuevas edificaciones en estos ámbitos es el siguiente:

- 1) Sólo se permiten nuevas viviendas, cuando estén vinculadas al medio rural y así se prevea en el plan general o en el especial.
- 2) Se pueden autorizar por el ayuntamiento mediante licencia urbanística las edificaciones, construcciones, obras e instalaciones que estén expresamente permitidas por el plan general o por los planes especiales de desarrollo de aquél.
- 3) El resto de las edificaciones deben someterse para su licencia al procedimiento de la LUOA art.42 s. para las actuaciones de interés público en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable.
- 4) Mientras no esté aprobada la normativa de ordenación pormenorizada para la conservación, protección y mejora de estos ámbitos se prohíbe cualquier división, segregación o parcelación, y las condiciones de edificación aplicables son las establecidas por la LUOA art.155.1 para la preservación de las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público de las construcciones y edificios”.

Comentarios referidos a la aplicación del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, derogado en su día por el Decreto-Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la

Comunidad Autónoma de Andalucía.

619 **ASENSIO RODRÍGUEZ, Ana**. “Arquitectura Popular: Hábitat Excavado... ¿Obsoleto?”. Mayo 2012.

<https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/02-158126/arquitectura-popular-habitat-excavado-obsoleto>. Julio 2021.

Objeto del Plan Especial, Artículo 70.3.h de la LISTA:

“Delimitar, en su caso, y establecer las medidas de preservación y protección en los ámbitos tradicionales de casas-cuevas cuando requieran ordenación urbanística”.

620 Artículo 63 de la LISTA.

621 Artículo 64 de la LISTA.

622 Artículo 65 de la LISTA.

623 Por ejemplo, artículo 57 de la LISTA, en relación con los efectos de la “declaración de interés autonómico”:

“1. La Declaración de Interés Autonómico de una actuación, sin perjuicio de su régimen específico, tiene los efectos recogidos en esta Ley para los instrumentos urbanísticos. En particular, los Proyectos de Actuación incorporarán aquellas determinaciones propias del instrumento de ordenación urbanística que, conforme a esta Ley, sean necesarias para permitir la actuación urbanizadora que se pretenda llevar a cabo.

2. En las Actuaciones de Interés Autonómico las funciones que esta Ley atribuye a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo implicarán su ejercicio como Administración actuante a todos los efectos.

No obstante cuando se trate de actuaciones privadas, las cesiones de suelo que procedan, tanto para dotaciones públicas como para el patrimonio público de suelo, corresponderán a los municipios afectados por las mismas.

3. Los proyectos y planes relativos a las actuaciones declaradas de interés autonómico contendrán las determinaciones que garanticen su integración en el instrumento de ordenación urbanística del municipio o municipios afectados”.

624 Que el suelo esté insertado en la “malla urbana” significa que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales, y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente. Ver Suelo en “situación de urbanizado” en a. “Situaciones básicas”. Apartado 5.8- Utilización del suelo, de 5. Refundición de la legislación de régimen del suelo y rehabilitación urbana: el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRSRU). competencias del Estado con incidencia en la actividad de ordenación territorial y urbanística, DEL CAPÍTULO TERCERO.

625 Recepción de las obras, artículos 7.4 y 18.6 del TRLRSRU y artículo 97 de la LISTA.

626 En la actualidad, artículo 59.1 de RGU:

“El importe de las obras de urbanización que corre a cargo de los propietarios de un polígono o unidad de actuación comprenderá los siguientes conceptos:

- a) Obras de vialidad, incluyéndose en ellas las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas, construcción y encintado de aceras y canalizaciones que deban construirse en el subsuelo de la vía pública para servicios.
- b) Obras de saneamiento, que comprenden colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras en la proporción que afecte a la unidad de actuación o polígono.
- c) Suministro de agua, en el que se incluirán las obras de captación cuando fueran necesarias, distribución domiciliaria de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios.
- d) Suministro de energía eléctrica, incluidas conducción y distribución, y alumbrado público.

e) *Jardinería y arbolado en parques, jardines y vías públicas*”.

Artículo 70.1 del RPU:

“Las obras de urbanización a incluir en el Proyecto de Urbanización, que deberán ser desarrolladas en los documentos relacionados en el apartado 1 del artículo anterior, serán las siguientes:

Pavimentación de calzadas, aparcamientos, aceras, red peatonal y espacios libres.

Redes de distribución de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios.

Red de alcantarillado para evacuación de aguas pluviales y residuales.

Red de distribución de energía eléctrica.

Red de alumbrado público.

Jardinería en el sistema de espacios libres”.

El alcance de esta urbanización estaba definido en el artículo 148.4 de la LOUA:

“A los efectos de esta Ley, tendrán la condición de solar las parcelas de suelo urbano dotadas de los servicios y características que determine la ordenación urbanística, y como mínimo los siguientes:

a) *Acceso rodado por vía urbana pavimentada.*

b) *Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficiente para la edificación, construcción e instalación prevista.*

c) *Evacuación de aguas residuales a la red pública.*

d) *Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si existiera planeamiento*”.

627 Criterio general de consolidación de un espacio concreto por edificación. En un concepto jurídico indeterminado que debe concretarse a través del planeamiento urbanístico, señalando el espacio territorial sobre el que se aplica el concepto (por ejemplo zonas de uso global o pormenorizado –artículo 66.1.a de la LISTA-, o áreas homogéneas -artículo 27.3 de la LISTA-) y el nivel de edificabilidad y materialización de uso o usos que debe alcanzar, según las calificación prevista por la ordenación urbanística.

628 El concepto de solar estaba definido en el artículo 148.4 de la LOUA:

“A los efectos de esta Ley, tendrán la condición de solar las parcelas de suelo urbano dotadas de los servicios y características que determine la ordenación urbanística, y como mínimo los siguientes:

a) *Acceso rodado por vía urbana pavimentada.*

b) *Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficiente para la edificación, construcción e instalación prevista.*

c) *Evacuación de aguas residuales a la red pública.*

d) *Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si existiera planeamiento*”.

Ver, por ejemplo artículo 91 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad de Navarra.

“Tendrán la consideración de solares las superficies de suelo urbano aptas para la edificación que reúnan los siguientes requisitos:

1. *Que estén urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el planeamiento, y si éste no las concretare, se precisará que cuente, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, y además que la vía a que la parcela dé frente tenga pavimentada la calzada y encintado de aceras.*

2. *Que tengan señaladas alineaciones y rasantes.*

3. *Que, cuando fuese preciso, se haya realizado el reparto de cargas de la urbanización*”.

629 Concepto de parcela, artículo 26.1.b del TRLSRU.

630 La Exposición de Motivos de la LISTA señala que en el Título VI de la misma, dedicado a la actividad de edificación “se aclara el régimen que permite simultanear las obras de urbanización y edificación en coordinación con las fases definidas de la urbanización y se reconoce la posibilidad de establecer fases para las obras de edificación con arreglo a un régimen de garantías”.

631 Por ser objeto de una actuación de mejora urbana (artículo 27 de la LISTA), o de reforma interior

(artículo 29 de la LISTA).

632 Artículo 66 de la LISTA.

633 Artículo 7.1 del TRLSRU.

634 Esta posibilidad de intervención sobre el suelo urbano (esté delimitada por el planeamiento urbanístico o se establezca posteriormente –artículo 25 de la LISTA-) coincide con las previsiones del suelo urbano no consolidado que preveía el artículo 45.2.B de la LOUA:

“Suelo urbano no consolidado, que comprende los terrenos que adscriba a esta clase de suelo por precisar una actuación de transformación urbanística debida a alguna de las siguientes circunstancias:

a) *Constituir vacíos relevantes que permitan la delimitación de sectores de suelo que carezcan de los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos y requieran de una actuación de renovación urbana que comporte una nueva urbanización conectada funcionalmente a la red de los servicios e infraestructuras existentes.*

b) *Estar sujeta a una actuación de reforma interior por no contar la urbanización existente con todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos en la proporción y con las características adecuadas para servir a la edificación existente o que se vaya a construir en ellos, ya sea por precisar la urbanización de la mejora o rehabilitación, o bien de su renovación por devenir insuficiente como consecuencia del cambio de uso o edificabilidad global asignado por el planeamiento.*

c) *Precisar de un incremento o mejora de dotaciones, así como en su caso de los servicios públicos y de urbanización existentes, por causa de un incremento del aprovechamiento objetivo derivado de un aumento de edificabilidad, densidad o de cambio de uso que el instrumento de planeamiento atribuya o reconozca en parcelas integradas en áreas homogéneas respecto al aprovechamiento preexistente.*

Se presumirá que este aumento de edificabilidad o densidad o cambio de uso requiere el incremento o mejora de las dotaciones, y en su caso de los servicios públicos y de urbanización, cuando dicho incremento comporte un aumento del aprovechamiento objetivo superior al diez por ciento del preexistente”.

635 Deben de estar dotados de servicios urbanísticos con el mismo alcance que el suelo urbano incluido en los núcleos principales que conforman el hábitat que define la “ciudad”. Pero también es importante señalar el que sean identificables y se hayan constituido legalmente, es decir, los inmuebles (edificaciones, construcciones o instalaciones) que lo conforman hayan sido autorizados o cuenten con cualquier título habilitante previsto legalmente (lógicamente, en estas situaciones al igual que en el resto del suelo urbano pueden existir situaciones declaradas como AFO), o se encuentren en el supuesto señalado en el apartado 1 de la Disposición transitoria sexta apartado 1 de la LISTA: “Las edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística para su ubicación en el suelo no urbanizable, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización para el uso que tuvieran a dicha fecha. Dicho régimen no será extensible a las obras posteriores que se hayan realizado sobre la edificación sin las preceptivas licencias urbanísticas”.

El Anexo sobre glosarios del borrador de la LUSA de mayo del 2018 definía el concepto de: “Núcleo de población: agrupación de edificaciones, bien identificable e individualizada en el territorio, que sirven de soporte a un asentamiento humano permanente, se caracterizan por su proximidad entre sí, por la consolidación de una malla urbana y que, por sus características, demanda de equipamientos municipales y, en particular, una red viaria y las infraestructuras de energía eléctrica, abastecimiento de aguas y saneamiento”.

636 Artículo 14.2 de la LISTA.

Antes artículo 46.1.g de la LOUA:

“Constituir el soporte físico de asentamientos rurales diseminados, vinculados en su origen al medio rural, cuyas características, atendidas las del municipio, proceda preservar”.

637 Por ejemplo, Ley 22/1988, 28 julio, de Costas; o Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras.

638 Por ejemplo, Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; o Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del

Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

639 LPHE y LPHA.

640 Por ejemplo, Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

641 Operaciones de deslinde. Por ejemplo, artículos 11 y siguientes de la Ley 22/1988, 28 julio, de Costas; o artículo 8 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

642 Ver, por ejemplo, Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

643 El Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regulaba el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía (derogado en su día por el DLA3/2019), en su artículo 21 señalaba los criterios de identificación de los ámbitos de “hábitat rural diseminado”:

“a) Constituir asentamientos sin estructura urbana definida, y desvinculados de los núcleos de población existentes, siempre que constituyan áreas territoriales homogéneas.

b) Estar formados mayoritariamente en su origen por edificaciones y viviendas unifamiliares vinculadas a la actividad agropecuaria y del medio rural.

c) Existir una relación funcional entre las edificaciones que puedan precisar ciertas dotaciones y servicios comunes no generadores de asentamientos urbanísticos”.

Y esto con independencia del régimen legal o irregular de las edificaciones que lo componen.

644 Artículos 52 y siguientes de la LOUA.

645 La propiedad del suelo no es una propiedad ilimitada, está sujeta a un estatuto que define sus límites de tal forma que la materialización de derechos descritos legalmente y concretados por la ordenación territorial y urbanística implica, también, el cumplimiento de las correlativas obligaciones.

El artículo 11.1 y 2 del TRLSRU.

646 Para la LOUA el contenido “normal” del derecho de propiedad implicaba la posibilidad de materializar el aprovechamiento subjetivo (o la indemnización de su valor) una vez cumplidas con los obligaciones urbanísticas reguladas en la misma. Así el artículo 59.3 de la LOUA señalaba:

“Se entiende por aprovechamiento subjetivo la superficie edificable, medida en metros cuadrados de techo ponderados en función del valor de repercusión correspondiente, que expresa el contenido urbanístico lucrativo de un terreno, al que la persona propietaria tendrá derecho tras el cumplimiento de los deberes urbanísticos legalmente establecidos”.

647 Superficie construida por superficie de suelo. Es la posibilidad de edificación sobre un suelo según las normas urbanísticas. Se define la edificabilidad como el coeficiente que relaciona la cantidad de metros cuadrados de techo que se pueden edificar, normalmente sobre rasante (aunque también existen una edificabilidad bajo rasante, si es que la ordenación urbanística permite el uso patrimonial del subsuelo), por cada metro cuadrado de suelo. Es, por tanto, una unidad de medida expresada en metro cuadrado de techo construido dividido por metro cuadrado de solar (de parcela neta una vez urbanizada). La edificabilidad, normalmente, expresa la posibilidad de construir a nivel detallado, esto es y como se ha señalado, sobre solar. Ahora bien, también puede expresar una posibilidad edificatoria sobre un ámbito de ordenación global (de un uso global), recibiendo en este caso la denominación de edificabilidad o intensidad global.

648 Mientras que la edificabilidad implica una cantidad de superficie construida, el aprovechamiento urbanístico supone una cualificación de esa edificabilidad, en función de los usos y las formas o tipos en que se pueden concretar esa edificabilidad, según la ordenación urbanística. Dado que lo que implica es un valor (un rendimiento económico del suelo) son los usos y formas concretas en que se puede materializar la edificabilidad prevista (no tiene el mismo valor un uso residencial plurifamiliar que unifamiliar, o un uso industrial, por ejemplo), es el aprovechamiento el que define el contenido económico del derecho del propietario de un suelo, ya sea por la venta de los usos y edificabilidades materializados, ya sea por la indemnización que le corresponde al verse privado de

esa materialización (por ejemplo, por ser objeto de expropiación).

El artículo 59.1 de la LOUA describía el concepto de aprovechamiento urbanístico como mezcla de los componentes uso y edificabilidad, determinado el valor o contenido económico de un suelo:

“Se entiende por aprovechamiento urbanístico el parámetro que delimita el contenido económico del derecho de propiedad de un suelo concreto. Su determinación se produce mediante la aplicación de los valores de repercusión de dichos suelos a las edificabilidades correspondientes a cada uso asignado por el planeamiento, actualizados en el momento de su determinación”.

649 Artículo 4.1 y 48 del TRLSRU.

650 Artículo 49.3 de la LOUA.

“El uso urbanístico del subsuelo se acomodará a las previsiones del Plan General, quedando en todo caso su aprovechamiento subordinado a las exigencias del interés público y de la implantación de instalaciones, equipamientos y servicios de todo tipo. La necesidad de preservar el patrimonio arqueológico soterrado, como elemento intrínseco al subsuelo, supondrá la delimitación de su contenido urbanístico, y condicionará la adquisición y materialización del aprovechamiento urbanístico atribuido al mismo por el instrumento de planeamiento.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el instrumento de planeamiento no precise el aprovechamiento atribuido al subsuelo, éste se presumirá público”.

651 Está cuestión debe ser regulada y ordenada por el planeamiento cuando establezcan la normativa de edificación de su ámbito.

652 El artículo 49.3 de la LOUA señalaba:

“El uso urbanístico del subsuelo se acomodará a las previsiones del Plan General, quedando en todo caso su aprovechamiento subordinado a las exigencias del interés público y de la implantación de instalaciones, equipamientos y servicios de todo tipo. La necesidad de preservar el patrimonio arqueológico soterrado, como elemento intrínseco al subsuelo, supondrá la delimitación de su contenido urbanístico, y condicionará la adquisición y materialización del aprovechamiento urbanístico atribuido al mismo por el instrumento de planeamiento.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el instrumento de planeamiento no precise el aprovechamiento atribuido al subsuelo, éste se presumirá público”.

653 El artículo 15.1.c del TRLSRU señala que “las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas”.

Seguridad, salubridad, ornato y accesibilidad universal.

Artículo 3 de la LOE (“Requisitos básicos de la edificación”).

Mejora y sostenibilidad de medio urbano. Artículo 3 del TRLSRU (“Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”).

654 Artículos 137 y 138 de la LISTA.

655 Motivos turísticos o culturales. LPHA.

Artículo 14 (“Obligaciones de las personas titulares”).

“1. Las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, se hallen o no catalogados, tienen el deber de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos de manera que se garantice la salvaguarda de sus valores. A estos efectos, la Consejería competente en materia de patrimonio histórico podrá asesorar sobre aquellas obras y actuaciones precisas para el cumplimiento del deber de conservación.

2. En el supuesto de bienes y actividades inscritas en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz deberán, asimismo, permitir su inspección por las personas y órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía, su estudio por las personas investigadoras acreditadas por la misma, así como facilitar la información que pidan las Administraciones Públicas competentes sobre el estado de los bienes y su utilización.

3. Cuando se trate de Bienes de Interés Cultural, además se permitirá la visita pública gratuita, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados, constando esta información de manera accesible y pública a los ciudadanos en lugar adecuado del Bien de Interés Cultural. El cumplimiento de esta obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico cuando medie causa justificada. En el caso de bienes muebles se podrá, igualmente, acordar como obligación sustitutoria el depósito del bien en un lugar que reúna las adecuadas condiciones de seguridad y exhibición durante un período máximo de cinco meses cada dos años o, preferentemente, su préstamo temporal para exposiciones organizadas por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico.

4. Reglamentariamente se determinarán las condiciones en que tales deberes deban ser cumplidos”.

656 Artículo 20.2 del RDU.

“Transcurrido el plazo establecido en el apartado anterior sin que se hubiese notificado la resolución expresa de la licencia urbanística, ésta podrá entenderse denegada u otorgada conforme a la legislación estatal en la materia. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”.

Artículo 11.4 del TRLSRU. Hay que tener en cuenta las derogaciones y matizaciones que ha introducido en este artículo la Sentencia del TC 143/2017, de 14 de diciembre del 2017. Fundamento jurídico 23.

657 Artículo 21 de la LISTA.

658 Artículo 22 de la LISTA.

659 Artículo 14.1.a de la LISTA.

660 Artículo 14.1.b de la LISTA.

661 Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) son instrumentos de planeamiento territorial recogido en el ordenamiento jurídico que persigue adecuar la gestión de los recursos, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger, según la política de conservación de la naturaleza establecida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Son los instrumentos específicos para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (en la fecha de publicación de la Ley el Ministerio de Medio Ambiente), con la participación de las CA, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas. Son objetivos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, sin perjuicio de lo que disponga la normativa autonómica, los siguientes:

-Identificar y georeferenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural de un territorio y, en particular, los incluidos en el Inventario del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, los valores que los caracterizan y su integración y relación con el resto del territorio.

-Definir y señalar el estado de conservación de los componentes del patrimonio natural, biodiversidad y geodiversidad y de los procesos ecológicos y geológicos en el ámbito territorial de que se trate.

-Identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación.

-Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la Ley.

-Señalar los regímenes de protección que procedan para los diferentes espacios, ecosistemas y recursos naturales presentes en su ámbito territorial de aplicación, al objeto de mantener, mejorar o

restaurar los ecosistemas, su funcionalidad y conectividad.

-Prever y promover la aplicación de medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y los componentes de la biodiversidad y geodiversidad que lo precisen.

-Contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas compuestas por espacios de alto valor natural, que permitan los movimientos y la dispersión de las poblaciones de especies de la flora y de la fauna y el mantenimiento de los flujos que garanticen la funcionalidad de los ecosistemas.

<https://comunidadrediam.cica.es/planificacion-los-espacios-naturales-andalucia>. Julio 2021.

662 Edificaciones autorizadas con licencia expresa; edificaciones construidas con anterioridad a 1975 y por lo tanto asimiladas a edificaciones con licencias (Disposición transitoria sexta sobre régimen de las edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio), o edificaciones en situación de AFO (artículo 173 de la LISTA)

663 Actuaciones ordinarias (artículo 21 de la LISTA). Actuaciones extraordinarias (artículo 22 de la LISTA). Actuaciones sobre HRD (artículo 23 de la LISTA).

664 Artículo 32 de la LISTA.

665 Artículo 22.5 de la LISTA:

“Con la finalidad de que se produzca la necesaria compensación por el uso y aprovechamiento de carácter extraordinario del suelo, se establece una prestación compensatoria que gestionará el municipio y que se destinará al Patrimonio Municipal de Suelo con una cuantía del diez por ciento del presupuesto de ejecución material de las obras que hayan de realizarse, excluido el coste correspondiente a maquinaria y equipos. Esta cuantía podrá ser minorada conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente. Para las viviendas unifamiliares aisladas será, en todo caso, del quince por ciento. Estarán obligadas al pago de la prestación compensatoria las personas físicas o jurídicas que promuevan las actuaciones y se devengará con motivo de la licencia urbanística.

Las administraciones públicas estarán exentas del pago de la prestación compensatoria para los actos que realicen en ejercicio de sus competencias”.

666 División de terrenos y parcelas conforme su naturaleza rústica y en función de los usos previstos.

667 Edificación: concepto legal descrito en el artículo 2.2 de la LOE, lo que parece excluir los conceptos de construcción o instalación.

Toda edificación es una construcción, ahora bien, toda construcción no tiene que ser una edificación.

668 “Desde un punto de vista doctrinal, el concepto ‘construcción’ puede definirse como la ejecución de toda obra artificial que suponga modificación del estado natural de un terreno, con la posible matización de que se trate de obras en las que se añaden elementos físicos permanentes (cita a PONS GONZÁLEZ y DEL ARCO TORRES ‘Diccionario de Derecho Urbanístico –adaptado a la LS98’. Editorial Comarex. 1998) (...). Aunque frecuentemente se utilizan como equivalentes los términos edificación y construcción, el segundo concepto es más amplio que el primero de tal forma que toda edificación supone una construcción, pero no toda construcción es una edificación. Técnicamente pueden diferenciarse dos tipos de construcción: la obra civil y la edificación. En la primera están incluidas construcciones tales como carreteras, puentes, puertos, embalses, conducciones de agua, etc. y las obras de urbanización en general (tanto sobre el dominio público para llevar a la práctica las previsiones y determinaciones de los instrumentos de planeamiento a fin de que los suelos adquieran la condición de solar, como las desarrolladas sobre terrenos de dominio público)”. Ver, ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE INSPECTORES E INSPECTORAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. “Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma Andaluza-Comentarios al Decreto 60/2010 de 16 de marzo”. Junta de Andalucía. 2012. Comentarios al artículo 8 del RDU.

669 Una obra en términos de ordenación urbanística es cualquier trabajo enfocado a la modifica-

ción del entorno. El objetivo de las obras es servir de soporte para el desarrollo de otras actividades y necesidades.

Según el artículo 2.1.a del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, “obra de construcción u obra” es “cualquier obra pública o privada, en la que se efectúen trabajos de construcción o ingeniería civil cuya relación no exhaustiva figura en el anexo I”. También son obras las relacionadas en la sección F (apartados 41 a 43) de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, siempre que las mismas estén referidas a trabajos intrínsecamente asociados a actividades de construcción (edificación e ingeniería civil) y se ejecuten con tecnologías propias de este tipo de industria. Los tipos de obras de construcción pueden ser: 1. Con proyecto: aquellas en las que es legalmente exigible un proyecto de obra. 2. Sin proyecto: 2.1 Obras en las que el proyecto no es exigible para su tramitación administrativa. 2.2 Obras de emergencia.

670 Habría que considerar en este ámbito el concepto de “instalación”, diferenciado del de “edificación” o “construcción”. Ver, **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE INSPECTORES E INSPECTORAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**. “Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma Andaluza-Comentarios al Decreto 60/2010 de 16 de marzo”. Junta de Andalucía. 2012. Comentarios al artículo 8 del RDU.

671 Son infraestructuras (en general, urbanas) las obras que dan soporte funcional para otorgar bienes y servicios adecuados para el funcionamiento y satisfacción de la comunidad, tal y como sucede con las redes de conducción y distribución de agua potable, la conducción del alcantarillado y saneamiento, energía eléctrica, gas, telecomunicaciones, así como la eliminación de basuras y desechos urbanos sólidos

672 Definición de núcleo de población “de acuerdo con los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y, en su caso, conforme a lo establecido en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística general de aplicación” (artículo 20.b de la LISTA).

Artículo 36.c.1.º del RPU. Posibilidad de edificación en suelo no urbanizable. Condiciones para evitar la formación de núcleo de población:

“Medidas que impidan la posibilidad de formación de núcleos de población definidos por el propio Plan en función de las características del territorio objeto del planeamiento y las que garanticen en todo caso la condición aislada de la edificación, para lo cual deberán señalarse, como mínimo, las siguientes condiciones:

Parcela de terreno que haya de quedar afectada a la edificación, en cuanto a superficie y forma.

Retranqueos de la edificación respecto a los límites de la propiedad”.

Artículo 34.2 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón: “se considera que existe la posibilidad de formación de núcleo de población cuando, dentro del área definida por un círculo de 150 metros de radio con origen en el centro de la edificación proyectada, existan dos o más edificaciones residenciales”.

Artículo 54.3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha: “Existe riesgo de formación de nuevo núcleo de población desde que surge una estructura de la propiedad del suelo consistente en más de tres unidades rústicas aptas para la edificación que pueda dar lugar a la demanda de los servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter específicamente urbano. Asimismo, se considera que existe riesgo de formación de núcleo de población cuando se propongan edificaciones a una distancia menor de 200 metros del límite del suelo urbano o urbanizable, siempre que este cuente con un Programa de Actuación Urbanizadora aprobado (...)”

673 “Se denomina energía renovable a la energía que se obtiene a partir de fuentes naturales virtualmente inagotables, ya sea por la inmensa cantidad de energía que contienen, o porque son capaces de

regenerarse por medios naturales.

Entre las energías renovables se encuentran la energía eólica, la geotérmica, la hidroeléctrica, la mareomotriz, la solar, la undimotriz, la biomasa y los biocarburantes”.

https://es.wikipedia.org/wiki/Energ%C3%ADa_renovable. Agosto 2021.

674 Artículo 37 y 38 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía:

Artículo 37 (“Proyectos de compensación de emisiones”).

“1. Los proyectos de absorción tienen por objeto el incremento de la capacidad de sumidero de carbono en terrenos de titularidad pública y privada

2. Se considerarán proyectos de fijación de carbono los de forestación, reforestación, restauración y conservación de masas forestales existentes, de ecosistemas litorales, de dehesas y de monte mediterráneo, los de conservación o restauración de humedales, praderas de fanerógamas marinas u otros espacios de naturaleza análoga, y los de conservación o aumento del contenido de materia orgánica del suelo, en el ámbito de la silvicultura o de la agricultura, que formen parte del Catálogo de Proyectos de Compensación.

3. La Consejería competente en materia de cambio climático elaborará y aprobará el Catálogo de Proyectos de Compensación en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley.

4. Los compromisos de compensación del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones regulado en el artículo 50 se materializarán a través de proyectos ejecutados directamente por el titular de la actividad.

5. Los proyectos de compensación deberán inscribirse en el Registro del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones previsto en el artículo 51.

6. Reglamentariamente se regulará el sistema de certificación de las unidades de absorción (UDA) generadas a través de los proyectos y los estándares aplicables.

7. Los proyectos de compensación se someterán a un control y seguimiento que será regulado reglamentariamente”.

Artículo 38 (“Proyectos de autocompensación de emisiones”).

“1. Las personas físicas o jurídicas titulares de actividades incluidas en el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones podrán ejecutar proyectos de autocompensación para sus propias emisiones, en terrenos sobre los que tengan derechos reales que les autoricen para ello, de la forma que se determine reglamentariamente, conforme a la normativa de aplicación.

2. Los proyectos de autocompensación podrán pertenecer a cualquiera de las categorías enumeradas en el apartado 2 del artículo 37, y estarán sometidos a los mismos requisitos de inscripción en el Sistema Andaluz de Emisiones Registradas y certificación de unidades de absorción que los proyectos de compensación”.

675 Necesarias para el mantenimiento de la actividad primaria desarrollada en el suelo rústico. La vivienda del guarda de la finca o de los trabajadores o empresarios de la explotación puede considerarse una edificación necesaria, al igual que las naves de almacenamiento de productos. El planeamiento urbanístico debe justificar la posibilidad de existencia de estas edificaciones como parte componente de las actuaciones ordinarias en esta clase de suelo. Esta justificación tendrá una mayor cobertura si se ampara en el contenido de la legislación sectorial que justifica la clasificación de este suelo como rústico.

Ver, por ejemplo, https://es.wikipedia.org/wiki/Explotaci%C3%B3n_agraria. Agosto 2021:

“Como concepto, el de explotación agraria se relaciona y opone al concepto de propiedad agraria y al concepto de parcela: una explotación puede englobar una o varias parcelas, continuas o no, pertenecientes al mismo propietario o a propietarios distintos, mediante explotación directa (en las que el propietario coincide con el responsable de la explotación) o explotación indirecta (arrendamiento o figuras similares de cesión del uso de la tierra). El trabajo en la explotación pueden ser realizado mediante asalariados (jornaleros) contratados por su responsable, o por este mismo y su familia (explo-

tación familiar); y dependiendo del tamaño de la explotación y de la necesidad de continuidad en su cuidado, pueden existir explotaciones a tiempo parcial (en las que el responsable de la explotación pasa temporadas trabajando en otro sector y vuelve a su explotación para la cosecha u otra época de mayor intensidad de trabajo)”.
676 Remisión a los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

677 Según las previsiones o proyectos por parte de la Administración. No queda claro si bastaría con la aprobación del correspondiente POO por la Administración Local. En cualquier caso “estas actuaciones valorarán las alternativas para su localización sobre el rústico atendiendo a los criterios de: menor impacto sobre el medio ambiente, el paisaje y el patrimonio histórico; funcionalidad y eficiencia; menor coste de ejecución y mantenimiento”.

678 Artículo 137.1 de la LISTA, actos sujetos a licencia. Excepciones habilitadas a través de DR señaladas en el artículo 138.1.a, 1.c y 1.d de la LISTA.

679 Por ejemplo, artículo 51 de la Ley 22/1998 de Costas; artículo 39 de la Ley 43/2003 de Montes; artículo 7 de la Ley 38/2015 del Sector Ferroviario, entre otras.

680 **LÓPEZ CALERA, Nicolás.** “El interés público: entre la ideología y el derecho”. Anales de la Cátedra Francisco Suárez. 2010.

681 La posibilidad de implantación de estos usos u actividades en suelo rural se justifica por dos motivos: a) la inexistencia de suelo urbano o urbanizable clasificado por el planeamiento general con capacidad para albergar el uso o la actividad; o b) la necesidad de vinculación estrecha del uso o la instalación con actividades que deben desarrollarse en esta categoría de suelo. Todo ello, siendo un uso de “interés público o social” para el Municipio.

682 Conjunto de instalaciones y servicios que permiten desarrollar actividades comunitarias básicas para una población dada: educación, salud, comercio, recreación, cultura. Además, servicios de infraestructuras (transporte, abastecimiento, saneamiento, etc.).

683 Se conoce como industria (del latín *industria*) al conjunto de las operaciones que se llevan a cabo con la intención de obtener, transformar o transportar productos naturales. Las empresas industriales se encargan de transformar la materia de prima en un tipo de producto que se conoce como “manufactura”.

684 Engloba al conjunto de actividades que tienen por finalidad la prestación de servicios al público, a empresas u organismos, vinculadas al comercio, la administración, la gestión, las actividades intermedias, etc..

685 Según el artículo 2 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, “turismo” es la actividad “que las personas realizan durante sus viajes y estancias en lugares distintos a su entorno habitual, por periodos temporales determinados”; “establecimiento turístico” es “el conjunto de bienes, muebles e inmuebles que, formando una unidad funcional autónoma, es ordenado y dispuesto por su titular para la adecuada prestación de algún servicio turístico”; y el “servicio turístico” es “la actividad que tiene por objeto atender alguna necesidad, actual o futura, de las personas usuarias turísticas o de aquellas otras personas que lo demanden, relacionada con su situación de desplazamiento de su residencia habitual y que, asimismo, haya sido declarada por esta Ley o por sus reglamentos de desarrollo”.

686 Según el Anexo del borrador de la LUSA de mayo del 2018 el “uso habitacional en suelo rústico” es el “uso vinculado a las actuaciones ordinarias o excepcionales destinado a satisfacer las necesidades de alojamiento, temporal o permanente, de las personas que desarrollan dichas actividades o están directamente relacionadas con ellas”. El planeamiento urbanístico deberá justificar la proporcionalidad en función de las características del uso excepcional propuesto.

687 La LOUA exigía para autorizar esta posibilidad la tramitación previa de un Proyecto de Actuación (artículo 52.1B).

688 Parece desprenderse del tenor literal de la norma que en el caso de actuaciones extraordinarias la única posibilidad habilitación (después de obtenida la autorización) es la licencia, ya que en este

caso no se hace referencia a las “excepciones establecidas en esta ley”.

689 Según la LOUA la autorización previa se otorgaba, con carácter general, a través de la tramitación de un Proyecto de Actuación (artículo 43).

690 Según la legislación sectorial afectada y la Administración competente en su caso (aguas, montes, carretera, etc.). El artículo 43.1.d de la LOUA exigía que en el trámite se evacuara “informe de la Consejería competente en materia de urbanismo, que deberá ser emitido en plazo no superior a treinta días”.

691 Supuesto de silencio negativo establecido legalmente. Artículo 24.1 de la LPACAP, “el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario”.

692 Artículos 22.2.c y 123.1.i de la LBRL.

693 Artículo 52 de la LISTA.

“1. Son Actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio, las actuaciones que tienen incidencia supralocal en los términos previstos en el artículo 2. Dichas actuaciones requerirán de informe preceptivo de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que será vinculante siempre que se efectúen en ausencia de instrumento de ordenación o plan o no estén contempladas en ellos.

2. El informe a que hace referencia el apartado anterior versará sobre la coherencia territorial de la actuación en virtud de sus efectos en la ordenación del territorio y señalará, en su caso, las medidas correctoras, preventivas o compensatorias que deban adoptarse. A estos efectos, el órgano promotor de la actuación remitirá la documentación que permita valorar las incidencias previsibles en la ordenación del territorio conforme a lo previsto en el artículo 2, así como su afección al paisaje del ámbito.

3. El plazo para la emisión del informe será de dos meses, contados desde la fecha de presentación de la solicitud completa con la documentación a que se refiere el apartado 2 anterior en el registro electrónico de la Administración competente para su emisión. Transcurrido este plazo sin pronunciamiento expreso se considerará que el informe tiene carácter desfavorable.

4. En las actuaciones promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía, las discrepancias que pudieran surgir respecto al contenido del informe serán resueltas por el Consejo de Gobierno”.

694 Artículo 128.e de la LISTA.

695 Posible procedimiento de identificación, artículo 175 de la LISTA.

696 Artículo 70.3.i de la LISTA.

697 En consecuencia estos ámbitos podrán situarse en cualquier categoría de suelo rústico, ya sea común, especialmente protegido o preservado (ya sea por riesgos o por ordenación territorial-urbanística).

698 DLA3/2019.

699 Equivalentes a las actuaciones de nueva urbanización previstas en el artículo 7.1.a.1 del TRLSRU.

700 Artículo 63.1.e y 2.b de la LISTA en relación con las determinaciones del PGOM.

701 El derecho al aprovechamiento lo vincula la LISTA al concepto edificación, que es un término legal descrito en el artículo 2 de la LOE.

702 Artículo 13.3 de la LISTA.

703 En suelo urbano no sometido a operaciones de transformación por el POU (artículo 66.1.a y d, y 2 de la LISTA). En suelo sometido a transformación, el resultado una vez cumplidas las obligaciones de cesión de aprovechamiento de titularidad municipal (artículos 28.a y 30.a de la LISTA).

704 Artículo 18.1.c de la LISTA.

705 Artículo 13.3 de la LISTA.

706 Se refiere a las condiciones de edificación previstas en la ordenación detallada en las parcelas

lucrativas (artículo 66.1.a y d de la LISTA), esto es el uso pormenorizado previsto, la edificabilidad, el número de viviendas máximo, las condiciones de edificación de la parcela (altura, ocupación, etc.), el número mínimo de aparcamientos privados, y resto de condiciones que defina la ordenación pormenorizada-detallada.

707 Artículo 134.3 de la LISTA.

708 Artículo 144 de la LISTA

709 Por ejemplo, artículo 101 de la LISTA.

710 Ver artículo 9.6 del TRLRU.

711 Equivalente a las actuaciones de “dotación” previstas en el artículo 7.1.b del TRLSRU.

712 Equivalente a las actuaciones de “reforma o renovación de la urbanización”, previstas en el artículo 7.1.a.2 del TRLSRU.

713 Se asimila a la categoría de suelo urbano no consolidado descrito en su día en el artículo 45.2.B.c de la LOUA:

“Precisar de un incremento o mejora de dotaciones, así como en su caso de los servicios públicos y de urbanización existentes, por causa de un incremento del aprovechamiento objetivo derivado de un aumento de edificabilidad, densidad o de cambio de uso que el instrumento de planeamiento atribuya o reconozca en parcelas integradas en áreas homogéneas respecto al aprovechamiento preexistente”.

714 Superficie que se puede construir sobre un terreno, parcela o solar (construir en edificación). Se expresa como metros cuadrados construidos por metro cuadrado de suelo que soporta la edificación. La nueva ordenación incrementa la edificabilidad de una o varias parcelas.

715 Según la LOUA la densidad se expresaba con el parámetro viviendas por hectárea (artículo 10.1.A.d). El Anexo del borrador de mayo del 2018 de la LUSA se refería a “densidad poblacional”, describiéndola de la siguiente forma: *“índice de habitantes por hectárea previstos por el planeamiento, para los que se deberán dimensionar los equipamientos, ya sean sistemas generales y/o locales, así como las infraestructuras y servicios. Se determinará como el máximo del siguiente cálculo: 1 habitante por cada 40 m² de techo edificable residencial o 2,4 habitantes por vivienda”.* Pues bien, una propuesta de actuación de mejora urbana que implique incremento de viviendas obliga a reequilibrar a nivel de dotaciones y servicios del ámbito afectado como consecuencia de este incremento ya que, generalmente, supone un incremento de población.

716 La tipología edificatoria implica diversos modos de disponer la edificación en relación con la parcela y el uso. Por tanto la modificación del uso y la tipología puede suponer un incremento del valor económico del suelo y en consecuencia del aprovechamiento urbanístico, lo que debe suponer un reajuste en el reparto de plusvalías entre la propiedad y la Administración.

717 El artículo 10.2.A.g de la LOUA establecía, como una de las obligaciones de la ordenación preceptiva de carácter pormenorizado del PGOU, la obligación de definir la “media dotacional de las distintas zonas del suelo urbano, expresada por la cuota que resulte entre la superficie dotacional y la edificabilidad global de dicha zona”. El apartado 7 de la “Instrucción de la Dirección General de Urbanismo a los Órganos urbanísticos de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda en relación con la entrada en vigor de la aplicación de la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación” de la LOUA describió de la siguiente forma el concepto de media dotacional:

“7.1. Según la reforma legislativa, la media dotacional es un parámetro meramente descriptivo que se incorpora al Plan General de Ordenación Urbanística como ordenación pormenorizada preceptiva en cada zona de suelo urbano, y que actúa como referencia en la exigencia de las dotaciones y equipamientos que se vayan a obtener en toda modificación de planeamiento que tenga por objeto el incremento de aprovechamiento y correlativo aumento de dotaciones en los términos previstos en el artículo 45.2.B.c de la LOUA.

7.2. Según establece el apartado 2.A.g al artículo 10 de la LOUA, la media dotacional vendrá expresada por la cuota que resulte entre la superficie dotacional y la edificabilidad global de la zona. A este respecto podría entenderse por superficie dotacional la suma del suelo existente destinado a dotaciones,

equipamientos y espacios libres públicos y los que con idéntica naturaleza estén previstos por el planeamiento vigente en dicha zona, sin incluir viarios. Por otra parte, la edificabilidad global atribuida por el planeamiento vigente en la zona, puede determinarse por la suma de la edificabilidades atribuidas a las parcelas concretas de cada zona o por el resultado que se deduzca del coeficiente de edificabilidad global de la zona por la superficie de ésta.

7.3. La media dotacional que resulte con ocasión de una modificación de planeamiento que tenga por objeto el incremento de aprovechamiento y correlativo aumento de dotaciones en los términos previstos en el artículo 45.2.B.c. de la LOUA, será de aplicación para las sucesivas modificaciones que pudieran plantearse en la zona de suelo urbano de que se trate”.

Interesa señalar el contenido, en su momento, de los artículos 55.3.a y 139.2 de la LOUA.

718 Este incremento es la diferencia entre el aprovechamiento objetivo previsto por la nueva propuesta de ordenación y el preexistente.

719 Sí la actuación afecta a la urbanización existente y por tanto a su reforma o renovación, se estaría ante una actuación de reforma interior.

720 Se asimila a la categoría de suelo urbano no consolidado descrito en su día en el artículo 45.2.B.a y b de la LOUA:

“a) Constituir vacíos relevantes que permitan la delimitación de sectores de suelo que carezcan de los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos y requieran de una actuación de renovación urbana que comporte una nueva urbanización conectada funcionalmente a la red de los servicios e infraestructuras existentes.

b) Estar sujeta a una actuación de reforma interior por no contar la urbanización existente con todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos en la proporción y con las características adecuadas para servir a la edificación existente o que se vaya a construir en ellos, ya sea por precisar la urbanización de la mejora o rehabilitación, o bien de su renovación por devenir insuficiente como consecuencia del cambio de uso o edificabilidad global asignado por el planeamiento”.

721 La actuación de reforma interior puede suponer reordenación de las condiciones propuestas por el POU (artículo 66 en relación con el 68 de la LISTA), tanto en el nivel de usos pormenorizados como globales. En este sentido puede implicar simultáneamente una actuación de mejora urbana.

722 Lo determinante en este tipo de actuación es la necesidad de reformar o mejorar la urbanización por no estar adaptada a las previsiones de la nueva ordenación.

723 Puede ser consecuencia y resultado de la necesidad de actuar sobre un medio urbano degradado. En este sentido coincide por la definición de actuaciones en medio urbano descritas en el artículo 2.1 del TRLSRU.

724 Este tipo de actuaciones puede requerir la modificación de los usos establecidos con carácter previo por el planeamiento urbanístico (POU), y por tanto su aprovechamiento.

725 Lo determinante de este tipo de actuaciones es, precisamente, la reforma o renovación de la urbanización para adaptarla a los parámetros y necesidades previstas por el planeamiento de desarrollo (PRI).

726 Son las tres cuestiones que justifican actuaciones de nueva urbanización sobre el suelo rústico: crecimiento de la población que no puede ser absorbida a nivel habitacional y de servicios por el suelo urbano delimitado, el desarrollo de una actividad económica que implique necesidad de nuevo suelo para ser soporte de la misma, o la necesidad de completar la estructura urbanística que da servicio (dotaciones, infraestructuras, etc.) para dar satisfacción a la población existente o prevista en el corto-medio plazo.

727 La necesidad de expandir el suelo urbano debe estar justificado en el interés público o social que representa la necesidad de ampliar la Ciudad, y que debe estar justificada por la ordenación territorial y urbanística. Aquí se contraponen la necesidad de proteger el suelo rústico como bien natural no recuperable una vez urbanizado, frente a la necesidad de crecimiento de una población que debe estar dotada de habitación y servicios.

728 Estos parámetros objetivos deben informarse y determinarse a través de la ordenación territorial (artículos 40 y 44 de la LISTA), y forman parte de la directrices de la ordenación urbanística (artículo 61.1 de la LISTA).

729 Una situación clara que posibilita la generación de nuevo suelo urbano a través de actuaciones de nueva urbanización sería la previsión de crecimiento de la población y o la falta de servicios para la existente, que no pueden ser cubiertas por el suelo delimitado como urbano.

730 Artículo 65.2 de la LISTA.

731 PPO, para actuaciones de nueva urbanización (artículo 67 de la LISTA). PRI, para actuaciones de reforma interior (artículo 68 de la LISTA). EO, para actuaciones de mejora urbana (artículo 69 de la LISTA).

732 No queda claro si la propuesta de delimitación de la actuación de transformación cuando es objeto de planeamiento de detalle (sobre todo en suelo urbano a través del PRI o el EO) sigue una tramitación independiente de la propia del planeamiento. La importancia de esa independencia o no radica en las consecuencias de la no resolución en plazo de los procedimientos y los efectos del silencio en cada caso.

733 Artículo 80 de la LISTA y artículo 8 del TRLSRU.

734 Artículo 26.1 de la LISTA.

735 Ámbito objeto de ordenación detallada (PPO, PRI o EO), así como su posible desarrollo en unidades de ejecución (artículo 99 de la LISTA) o en su caso delimitación de ámbitos de ejecución asistemática (artículo 109 de la LISTA).

736 Ejecución pública, privada o mixta. Forma de ejecución sistemática (sistemas de actuación) o asistemática.

737 La delimitación de actuaciones y su programación debe de responder a criterios de sostenibilidad, y por tanto, deben justificarse los mismos, muy especialmente, desde el punto de vista económico, tanto a nivel de implantación como de su mantenimiento en el tiempo (“informe de sostenibilidad económica” a incluir en la Memoria Económica del Plan -artículo 61.1.a.4º de la LISTA- en coherencia con el contenido del artículo 22.4 del TRLSRU).

El artículo 10.2.A. de la LOUA preveía, como determinación preceptiva del planeamiento general la necesidad de establecer “las previsiones de programación y gestión de la ordenación regulada”. El artículo 18.2 del mismo Texto determinaba que “con carácter general o para determinados sectores, áreas o zonas de la ordenación urbanística, los instrumentos de planeamiento podrán fijar plazos máximos para: a) La ordenación detallada de sectores en suelo urbano consolidado y suelo urbanizable y de áreas de reforma interior. b) La ejecución de unidades de ejecución comprendidas en los antedichos sectores y áreas. (...)”. El artículo 19 de la LOUA, al referirse al contenido documental de los instrumentos de planeamiento establecía que éstos contendrán una Memoria donde se señale que “en función del alcance y la naturaleza de las determinaciones del instrumento de planeamiento sobre previsiones de programación y gestión, contendrá un estudio económico-financiero que incluirá una evaluación analítica de las posibles implicaciones del Plan, en función de los agentes inversores previstos y de la lógica secuencial establecida para su desarrollo y ejecución”.

La aprobación del planeamiento urbanístico implica, también, la aprobación y la asunción de una serie de compromisos de gestión y ejecución urbanística, que se plasman básicamente en un esfuerzo de inversión previsible por parte del Ayuntamiento, que debe ser compatible con los programas y presupuestos de la Corporación de carácter anual y plurianual. No basta con definir unos objetivos urbanísticos precisos, ni con regular la acción urbana de los distintos agentes en dirección hacia las propuestas señaladas por la ordenación urbanística. Hay que regular el proceso de ejecución urbana a través de un esquema de tiempos que se adecue a las posibilidades financieras de los agentes públicos y privados que construyen la Ciudad. El instrumento a través del cual se organiza este esquema de plazos para posibilitar la justificación de la ejecución del planeamiento es su programación (tradicionalmente los denominados Programas de Actuación -o Planes de Etapas- y los Estudios

Económicos y Financieros, que aún disponen de cobertura por la vigencia del RPU).

738 Y esto “sin perjuicio del derecho de petición de cualquier persona física o jurídica”.

739 Ver artículo 75.2.b de la LISTA. El informe será vinculante cuando se refiera a “instrumentos de ordenación urbanística general y en aquellos que en ausencia de estos o por no estar previstos en ellos delimiten actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización o ámbitos de” HRD.

740 Artículo 95 de la LPACAP.

741 Artículos 16.3, 18.2.e y 19.4.e de la LISTA.

742 Esta conclusión, asumida de forma unívoca, puede ser contradictoria con el hecho de que el ámbito puede ser delimitado por el PRI en el caso de actuación de reforma interior en suelo urbano (artículo 68.1 de la LISTA), y por EO en actuaciones de mejora en suelo urbano (artículo 69.1 de la LISTA), y la propia tramitación y efectos del silencio en el caso de procedimiento de aprobación de planeamiento de iniciativa particular (artículo 80 de la LISTA).

743 Artículo 99 y siguientes de la LISTA

744 Que será obligatoria en el caso de en actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico a tenor del contenido del artículo 99.4 de la LISTA.

745 “Diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico en las actuaciones asistemáticas o, en su caso, del incremento del aprovechamiento medio sobre el aprovechamiento urbanístico preexistente en el planeamiento, en sistemáticas”.

746 “Diez por ciento del aprovechamiento medio del área de reparto”.

747 Artículo 88.2.b de la LISTA. Ejecución de las actuaciones de transformación urbanística: “ejecución asistemática, para las actuaciones de mejora urbana y, cuando no sea factible la delimitación de unidades de ejecución, para las actuaciones de reforma interior. En esta modalidad se podrá legitimar directamente la ejecución cuando no sea necesario instrumento de gestión”.

748 “Ejecución asistemática, para las actuaciones de mejora urbana y, cuando no sea factible la delimitación de unidades de ejecución, para las actuaciones de reforma interior. En esta modalidad se podrá legitimar directamente la ejecución cuando no sea necesario instrumento de gestión”.

749 Artículo 99 de la LISTA.

750 PR, artículo 92 de la LISTA. Para la ejecución asistemática, ver artículos 109 y siguientes de la LISTA.

751 Artículo 28.a de la LISTA.

752 Artículo 18.2 del TRLSRU

753 La forma de proceder en este caso estaba prevista en la LOUA considerando este suelo como suelo urbano no consolidado del señalado en el artículo 45.2.B.c, y operando según el régimen urbanístico fijado en el artículo 55.3 de la Ley.

754 El ya comentado párrafo segundo del artículo 47 de la CE: “La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

755 No prevé la LISTA el supuesto en el que la reordenación del suelo urbano implique un decremento del aprovechamiento objetivo en relación con el preexistente. Se supone que el derecho al aprovechamiento subjetivo del titular coincide con el señalado en el artículo 18.1.a del Texto legal, es decir, el previsto por la ordenación del POU para el suelo urbano cuando la parcela es solar. Siendo esto así, un hipotético decremento del aprovechamiento en relación con el preexistente implica una vinculación singular de las contempladas en el artículo 48.d del TRLSRU (los propietarios sujetos a una “actuación de dotación” tiene derecho a un porcentaje del incremento del aprovechamiento -artículo 28.a de la LISTA-, pero no están obligados a la pérdida de derechos en relación con el aprovechamiento preexistente).

756 La LISTA, con la delimitación de una actuación de mejora urbana, que puede afectar a una o varias parcelas, obliga a definir lo que denomina como área homogénea. De la redacción del artículo 69.1 de la LISTA parece deducirse que el ámbito de la actuación está dentro de otro superior, que tiene esta denominación (“los Estudios de Ordenación tienen por objeto la delimitación, ordenación

detallada y la programación de una actuación de mejora urbana en suelo urbano en el ámbito de un área homogénea”) remitiendo a una regulación reglamentaria sus determinaciones.

757 Conviene recordar que el artículo 10.2.A.b de la LOUA, en relación con las determinaciones de la ordenación pormenorizada de carácter preceptivo referentes al suelo urbano no consolidado del tipo regulado en el artículo 45.2.B.c (actuación de dotación) obligaba a la delimitación de áreas homogéneas que según el último artículo referido eran necesarias para definir el incremento del aprovechamiento en relación con el preexistente. Téngase en cuenta que el POU debe dividir el suelo urbano que ordena en “diferentes zonas, en función de sus usos globales y pormenorizados” (artículo 66.1.a de la LISTA) y “dentro de cada zona, de los terrenos que deben destinarse a sistemas generales y locales, con cumplimiento de los criterios que se establezcan reglamentariamente” (artículo 66.1.b), y por tanto, dentro de las mismas (a las que se le supone una cierta homogeneidad, marcada por las condiciones globales de ordenación y por ser referencia de dotaciones y servicios), deben de establecerse las áreas que sirven para concretar este tipo de actuaciones.

El artículo 55.3 de la LOUA, en el caso de actuaciones de dotación que implicaban la consideración del suelo como urbano no consolidado, señalaba:

“El régimen del suelo urbano no consolidado previsto en el artículo 45.2.B).c) será el establecido en el apartado 2. No obstante, las cesiones de suelo procedentes serán:

a) La superficie de suelo para dotaciones en proporción con el incremento de aprovechamiento urbanístico sobre el aprovechamiento preexistente, que preferentemente se ubicará en el área homogénea. Cuando el grado de ocupación por la edificación del área haga inviable su ubicación total o parcial, se permitirá ubicar las dotaciones en un entorno próximo, siempre que éstas resulten coherentes, funcionales y accesibles. Los suelos necesarios para mantener la proporcionalidad y la calidad se calcularán conforme a la media dotacional resultante de la zona de suelo urbano en la que estén incluidos, y los que resulten de mantener la proporcionalidad y suficiencia de los sistemas generales alcanzada en el municipio.

Esta cesión de suelo sólo podrá ser sustituida de manera motivada, total o parcialmente, por su equivalente en dinero cuando en el seno de una modificación de planeamiento los terrenos que fueren necesarios para mantener la adecuada proporcionalidad y calidad no tengan entidad suficiente, en relación con las dotaciones existentes en el municipio, para quedar integrados en la red de dotaciones públicas del mismo. El valor de la aportación, que se integrará en el depósito regulado en el artículo 139.2, se corresponderá con el del aprovechamiento urbanístico referido a la zona de suelo urbano en que se integra la actuación en relación con la superficie dotacional a obtener.

b) La superficie de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo precisa para materializar el diez por ciento aplicado a la diferencia sobre el preexistente. Este porcentaje podrá ser incrementado o disminuido de manera motivada por el planeamiento, en función de las plusvalías, hasta el quince y cinco por ciento, respectivamente.

En los supuestos en los que el planeamiento determine la sustitución de las cesiones de suelo por su valor en metálico, éste se calculará conforme a la normativa que sea de aplicación, en el momento de la suscripción del convenio al que hace referencia el artículo 30.2 de esta Ley”.

758 El artículo 18.2.a del TRLSRU matiza la obligación general de entrega señalada en su apartado 1, ya que en las actuaciones de “dotación” (frente a las actuaciones de “urbanización”), este porcentaje “se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación”, por lo tanto, no a la edificabilidad media del ámbito, sino sólo al incremento, en coherencia con el hecho de que una actuación de dotación tiene por objeto incrementar las “dotaciones públicas, generales o locales, o cuando impliquen un incremento del aprovechamiento urbanístico”.

El TRLSRU fija el porcentaje de cesión de este suelo marcando una horquilla, respondiendo así al criterio de la STC97, que estableció como posibilidad del legislador estatal la fijación de un máximo y un mínimo en la cuantía de distribución de plusvalías derivadas de la acción urbanística de la

Administración. El TRLSRU establece que “el porcentaje a que se refieren los párrafos anteriores no podrá ser inferior al cinco por ciento ni superior al quince por ciento”, y además, que “la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo”.

759 Artículo 128.b y c de la LISTA.

760 Artículo 18.2.a del TRLSRU:

“Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas”.

Antes, artículo 55.3.a de la LOUA: “Esta cesión de suelo sólo podrá ser sustituida de manera motivada, total o parcialmente, por su equivalente en dinero cuando en el seno de una modificación de planeamiento los terrenos que fueren necesarios para mantener la adecuada proporcionalidad y calidad no tengan entidad suficiente, en relación con las dotaciones existentes en el municipio, para quedar integrados en la red de dotaciones públicas del mismo. El valor de la aportación, que se integrará en el depósito regulado en el artículo 139.2, se corresponderá con el del aprovechamiento urbanístico referido a la zona de suelo urbano en que se integra la actuación en relación con la superficie dotacional a obtener”

761 Según el artículo 10.2.A.g de la LOUA la “media dotacional” de las distintas zonas está “expresada por la cuota que resulte entre la superficie dotacional y la edificabilidad global de dicha zona”. Para el apartado 7 de la Instrucción 1/2012 de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de marzo del 2012, “la media dotacional es un parámetro meramente descriptivo que se incorpora al Plan General de Ordenación Urbanística como ordenación pormenorizada preceptiva en cada zona de suelo urbano, y que actúa como referencia de las dotaciones y equipamientos que se vayan a obtener en toda modificación de planeamiento que tenga previsto el incremento de aprovechamiento y correlativo aumento en dotaciones”.

762 Artículo 139.2 de la LOUA.

763 Artículo 26.5 del TRLSRU.

764 **QUINTANA LÓPEZ, Tomás.** “Los derechos de realojo y retorno. Antecedentes y regulación estatal en el modelo de urbanismo sostenible”. Revista Vasca de Administración Pública. 2014.

<https://apps.euskadi.eus/t59auUdaWar/R2/verArticulo?numejem=100&tipo=R&seccion=38&correlativo=1&contenido=106&locale=es>. Agosto 2021.

765 Artículo 19 del TRLSRU.

766 Ver el concepto de actuaciones en medio urbano (artículo 2.1 del TRLSRU).

La regeneración urbana es un proceso que al actuar sobre las causas y factores específicos que dan origen al deterioro de un barrio o una zona urbana en concreto, afectan al desarrollo de las funciones así como al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y también del medio ambiente. **TEJEDOR BIELSA, Julio y OTROS.** “Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas”. Revista Aragonesa de Administración Pública. 2013.

https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3712807. Marzo 2022

767 Artículo 18.1 del TRLSRU.

768 Artículo 128.b y c de la LISTA.

769 Si para el desarrollo de la actuación no es posible delimitar unidades de ejecución, su desarrollo se verificará mediante ejecución asistemática (artículo 88.2.a de la LISTA) y el incremento se determinará en función del objetivo preexistente de las parcelas afectadas, y la cesión será la correspondiente al diez del incremento en relación con el preexistente de las mismas.

770 Si para el desarrollo de la actuación se delimitan unidades de ejecución (artículo 88.2.b de la LISTA) y, por tanto, se concretan AR y AM, la cesión será la correspondiente al diez del incremento que determina ese AM en relación con el preexistente de las parcelas o ámbitos afectados.

771 Habría que entender que se refiera al ámbito delimitado en su caso por el POU o PRI.

772 Artículo 26.5 del TRLSRU.

773 Costear siempre la urbanización, y en el caso de que se trate de un sistema de ejecución privado, ejecutarla en plazo. Esta obligación incluye las obras necesarias para asegurar la conexión y la integridad de las redes generales de servicios y dotaciones.

774 El artículo 18.1.c del TRLSRU determina la obligación de *“costear (siempre) y, en su caso, ejecutar (cuando se proceda a la transformación urbanística por la iniciativa privada) todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente”*. El mismo apartado define el alcance de obras mínimas de urbanización que incluyen *“las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible”*.

Esta obligación implica, también, la entrega de las instalaciones en qué consisten las obras. El artículo 18.1.d del TRLSRU señala que es una obligación en las actuaciones de transformación *“entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior, que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública”*.

775 Ver artículo 59.2 del RGU:

“Los particulares afectados por obras de urbanización en un polígono o unidad de actuación podrán reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de abastecimiento de agua y energía eléctrica, con cargo a las Empresas concesionarias, en la parte que, según la reglamentación de tales servicios, no tenga que correr a cargo de los usuarios. Los costes de instalación se acreditarán mediante certificación expedida por la Administración actuante”.

Esta posibilidad apenas si se ha materializado en la práctica.

776 Se supone a través de la aprobación de la correspondiente ordenanza municipal.

777 Artículo 18.1.d del TRLSRU.

778 Artículo 60 del RGU:

“Correrán igualmente a cargo de los titulares de terrenos (...), las indemnizaciones debidas a los propietarios y arrendatarios de edificios y construcciones de cualquier tipo que hayan de derribarse para la correcta ejecución del plan, así como las indemnizaciones derivadas de destrucción de plantaciones, obras e instalaciones incompatibles con el plan que se ejecute”.

Lógicamente debe de tratarse de construcciones e instalaciones existentes antes de la clasificación del suelo por el planeamiento urbanístico, ya que las edificadas y materializadas con posterioridad o son ilegales o tienen carácter provisional por lo que no procede indemnización (artículos 35 del TRLSRU).

Existe una obligación de *“garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente”* (artículo 18.1.e del TRLSRU).

779 Artículos 21 y 22 de la LISTA.

780 Este tipo de actuaciones sólo son posibles en suelo rústico común, y por lo tanto están vetadas al suelo protegido o preservado, y también al suelo que conforma HRD. En estos suelos sólo son posibles las actuaciones ordinarias y extraordinarias que no sean contrarias a la naturaleza de su protección o preservación, y las actuaciones señaladas por la ordenación para los ámbitos que conforman HRD en esta clase.

781 Entre otras cuestiones para completar la ordenación estructural que define al modelo de desarrollo urbanístico propuesto por la ordenación.

782 Continuidad de la Ciudad existente, evitando la dispersión. Contribución al modelo de ciudad compacta.

783 Elementos que dificultan la continuidad aunque sea imprescindible el desarrollo físico de nuevo suelo urbano del Municipio. En cualquier caso deberá ser justificado el impedimento de la continuidad en este caso por la ordenación urbanística.

784 Las características específicas del Municipio pueden obligar a materializar un desarrollo turístico sin continuidad con el suelo urbano del núcleo principal. Es una posibilidad que se puede presentar con cierta frecuencia en municipios con litoral o con actividades relacionadas con la alta montaña, donde el atractivo turístico está alejado de núcleo urbano principal. También tienen sentido ante propuesta de actividades económicas de carácter singular que no encuentran acomodo, por su tamaño fundamentalmente, en las cercanías del núcleo urbano existente.

785 Artículo 50 de la LISTA.

786 Artículo 176 de la LISTA: *“con ocasión de la redacción de los instrumentos de ordenación, o mediante sus modificaciones o revisiones, podrán incorporarse a la ordenación urbanística las edificaciones irregulares que sean compatibles con su modelo territorial y urbanístico”*. Antecedente en los artículos 16 y siguientes del DLA3/2019.

787 Frente al contenido del artículo 113.1.j de la LOUA que establecía la posibilidad de obligar a urbanizar los sistemas generales adscritos en función de las previsiones de la ordenación urbanística (*“las de urbanización de los sistemas generales y cualesquiera otras cargas suplementarias que se impongan a los terrenos, cuando así se haya establecido en el Plan General de Ordenación Urbanística”*), la LISTA se decanta por señalar esta obligación en cualquier caso.

788 Artículo 128.b y c de la LISTA.

789 En este supuesto siempre es obligatorio delimitar AR y AM. Artículos 26.2 y 88.2.b de la LISTA. Especialmente hay que tener en cuenta el artículo 99.4 de la LISTA:

“En las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico todos los terrenos deberán quedar incluidos dentro de unidades de ejecución, salvo los terrenos destinados a sistemas generales, cuando así se establezca en el instrumento de ordenación. La no inclusión de los sistemas generales en unidades de ejecución no impedirá su adscripción a estas a los efectos de la obtención del suelo y, cuando lo prevea el instrumento de ordenación urbanística, su ejecución material”.

790 Artículo 129 de la LISTA.

El artículo 32.b de la LISTA, en la misma línea que en el caso de actuaciones de reforma interior, señala:

“La entrega de suelo podrá sustituirse, mediante resolución motivada, por el abono a la Administración de su valor en metálico o por otras formas de cumplimiento del deber. No se entenderá justificada la sustitución cuando pueda cumplirse el deber mediante la entrega de suelo destinado a la reserva de vivienda protegida”.

791 Costear siempre la urbanización, y en el caso de que se trate de un sistema de ejecución privado, ejecutarla en plazo.

792 Artículo 59.2 del RGU.

793 Artículo 60 del RGU.

794 Clasificación de suelo urbano y en su caso rústico común sometido a actuaciones de transformación de nueva urbanización; ya que en el resto del suelo rústico no tiene sentido hablar del

concepto de calificación como determinante del aprovechamiento urbanístico.

795 **GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo** y **PAREJO ALFONSO, Luciano**. Obra citada.

796 En los términos señalados en el artículo 25 del RPU, se trata de la “asignación a las diferentes zonas de los correspondientes usos globales cuya implantación se prevea, y la intensidad de los mismos”.

797 Diversos modos de disponer la edificación en relación con la parcela y el uso.

Ver, por ejemplo <http://www.garciabarba.com/islasterritorio/tipologias-aplicables-al-urbanismo/>. Diciembre 2021.

798 Seguramente, y dependido de las zonas, construir usos industriales significa menos rentabilidad económica que construir usos residenciales; los usos residenciales unifamiliares con carácter general son más rentables que los usos residenciales plurifamiliares (por metro cuadrado construido), y seguramente, también, construir un centro comercial en alguna zona puede significar un beneficio extraordinario si lo comparamos con la construcción de viviendas en bloque. La falta absoluta de rentabilidad (aprovechamiento, en los términos referidos) la representa la obligación establecida por la ordenación urbanística de destinar un suelo a dotación y equipamiento público o a una zona verde; pero sin duda la materialización de estos usos implica una rentabilidad (un aprovechamiento) añadido a las parcelas edificables de uso residencial, industrial o terciario, situadas en las inmediaciones.

799 La LS56 refería la intensidad de uso al volumen edificable (expresado en metros cúbicos edificables por metro cuadrado de suelo).

800 Norma 7 del Anexo del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las Normas Técnicas de Valoración y el Cuadro Marco de Valores del Suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, (“División en polígonos de valoración”)

“1. Una vez realizada la delimitación del suelo se podrá proceder a su división en polígonos de valoración de acuerdo con los siguientes criterios:

a) *Coherencia urbanística, tanto desde el punto de vista de calificación del suelo, como de la tipología de las construcciones.*

b) *Circunstancias administrativas que hicieran aconsejable su definición.*

c) *Circunstancias o peculiaridades del mercado que faciliten la valoración al tomarlas en un entorno homogéneo.*

d) *Circunstancias de carácter económico-social que permitan, en su caso, la adopción de medidas o la aplicación de coeficientes puntuales que recojan las posibles alteraciones del valor del mercado.*

e) *Otras circunstancias debidamente justificadas en las ponencias de valores.*

En los municipios cuyo planeamiento esté adaptado al texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana la delimitación de polígonos deberá tener en cuenta, además de los criterios mencionados, las distintas áreas de reparto, las áreas de suelo urbano remitidas a planeamiento posterior y los sectores delimitados por el propio planeamiento general en suelo urbanizable programado.

2. Los polígonos así definidos se representarán gráficamente en planos a escala adecuada. Cuando el tamaño del municipio o la dispersión de núcleos lo exija se realizará además un plano director a escala suficiente”.

801 La LS76 preveía la relativización del aprovechamiento en función de la localización del ámbito, y de las características de unos terrenos edificables en relación con otros, en suelo urbanizable programado (**MARTÍN HERRERA, Emilio**. “El aprovechamiento medio en el suelo urbanizable programado. El caso específico del Plan General de Granada”. Revista COAATGR. 1986).

El artículo 31 del RPU, a la hora de fijar el aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado de un cuatrienio, obligaba a determinar un coeficiente para cada sector (ámbito territorial específico para la redacción de un PPO), “mediante el cual se reflejen globalmente las diferencias existentes entre los distintos sectores, determinadas por las siguientes circunstancias: a) Situación respecto a los sistemas generales y demás elementos urbanos significativos. b) Características del suelo y su incidencia

en el costo de la urbanización y la edificación. c) Cualquier otra circunstancia que a estos efectos se considere de particular relevancia”.

802 Coeficiente de uso o de localización. En referencia al coeficiente de uso, por ejemplo, el más numeroso en un ámbito puede expresarse como la unidad (1,00), los menos rentables (en relación con el mayoritario) con valores inferiores a la unidad y los más rentables con valores superiores, todo ello comprando los valores de repercusión del suelo que representan cada uno de ellos en ese ámbito, a través de las correspondientes proporciones. Lo mismo se puede verificar con coeficientes de localización, comparando los valores de repercusión del suelo en relación con mismo uso, en distintas zonas de la Ciudad.

803 Lógicamente todos los coeficientes utilizados para expresar la valoración relativa de usos o localizaciones deben ser justificados por el planeamiento en cada uno de los componentes, en función de criterios de valoración real que incide en el concepto aprovechamiento. Artículo 26.4 de la LISTA.

804 Con este fin, el artículo 94 de la LS92 determinó que “los instrumentos de planeamiento general delimitarán para la totalidad del suelo urbano una o varias áreas de reparto de cargas y beneficios, con inclusión o no de los sistemas generales adscritos o en esta clase de suelo”; y que “todos los terrenos clasificados como suelo urbanizable y los afectos a sistemas generales adscritos a en esta clase de suelo para su obtención, deberán quedar incluidos en áreas de reparto”. El artículo 95 de la LS92 determinaba que “para cada área de reparto el Plan General o el Programa de Actuación Urbanística o instrumentos equivalentes, según los casos, definirán el aprovechamiento tipo respectivo, cuyo cálculo se realizará en la forma que se señala en los artículos siguientes”. En consecuencia, el Texto legal del 92 fijó la obligación de concretar ámbitos territoriales (las señaladas AR), sobre las que se debía determinar un AM o “tipo” que servía para establecer el parámetro de aprovechamiento apropiable o subjetivo por los propietarios de suelo. Este parámetro del “aprovechamiento tipo” se instituía, según un sistema de cálculo regulado por la propia Ley.

Conviene señalar que un objetivo básico del sistema legal instaurado con la Ley 8/1990 (refundida en la LS92) era el conseguir la equidad en el reparto de beneficios y cargas derivadas de la ordenación urbanística contenida en el planeamiento urbanístico. Para ello introduce la técnica del “aprovechamiento tipo” (que opera en el nivel de la planificación urbana) consistente en la delimitación de AR y en la fijación de un único aprovechamiento para toda ella. La Exposición de Motivos del Texto legal explicitaba en este sentido, lo siguiente:

“(…) Para facilitar la comprensión del esquema descrito es conveniente referirse a la determinación del contenido del derecho del aprovechamiento urbanístico a través de la técnica del aprovechamiento tipo.

Esta técnica, similar a la del aprovechamiento medio, pretende garantizar una mínima uniformidad en el trascendental aspecto de la incidencia de la ordenación urbanística -cualquiera que sea esta- en el derecho de la propiedad inmobiliaria. En efecto, la legislación urbanística establece el marco al que debe ajustarse el planeamiento (densidades máximas, reservas para dotaciones, criterios para clasificación del suelo, etc.) y éste asignará ya clasificaciones y calificaciones urbanísticas. Es sólo la incidencia de la ordenación urbanística concreta resultante de dicho marco legal y de las determinaciones del planeamiento sobre las propiedades afectadas, lo que resuelve el mecanismo expresado en aras del principio de igualdad, cuya traducción en materia urbanística es el justo reparto de cargas y beneficios. (…)

El ámbito físico para determinar este primer escalón del justo reparto de cargas y beneficios, con la fijación del aprovechamiento tipo, era (habría que insistir) el AR.

El artículo 94.1 y 2 de la LS92 definía el AR de la siguiente forma: “1. Los instrumentos de planeamiento general delimitarán para la totalidad del suelo urbano una o varias áreas de reparto de cargas y beneficios, con inclusión o no de los sistemas generales adscritos o en esta clase de suelo, según disponga la legislación urbanística aplicable. 2. Todos los terrenos clasificados como urbanizable y los afectos a sistemas generales adscritos o en esta clase de suelo para su obtención, deberán quedar

incluidos en áreas de reparto, cuya delimitación se hará conforme a lo que establezca la legislación urbanística aplicable.

(...)

805 **MERELO ABELA, José Manuel.** *“La reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo”*. Banco de Crédito Local. 1991.

806 Esta división territorial en AR no debía ser confundida, en ningún momento, con las unidades de ejecución, que se concebían como ámbitos territoriales dentro de las AR, para permitir el cumplimiento conjunto, por parte de los propietarios de suelo, de los deberes de cesión, distribución de cargas y beneficios, y urbanización en la fase de ejecución urbanística (y no en la fase de planeamiento que es en la que se establecían las AR).

807 **PORTO REY, Enrique.** *“Delimitación de las áreas de reparto y el establecimiento de aprovechamientos tipo como técnicas urbanísticas para la equidistribución de los aprovechamientos edificatorios susceptibles de apropiación por los propietarios de suelo”*. Revista de Derecho Urbanístico número 131. 1993.

808 **Lliset Borrell** (obra citada) ha sostenido *“que los criterios generales para delimitar áreas de reparto no son específicamente de planeamiento, ya que el ámbito de un área de reparto no ha de ser el adecuado (en principio) para la planificación, sino el óptimo para corregir, con eficacia, las desigualdades generadas por el planeamiento, si bien y pese a ello (...) la delimitación de áreas de reparto, en suelo urbano, puede afectar en gran manera al planeamiento”*.

809 Adquisición gradual de facultades Artículo 23.1 de la LS92.

810 Calculando el *“aprovechamiento tipo”* o AM según el contenido de la LS92 era posible determinar el AS o *“susceptible de adquisición”* por los propietarios de suelo en relación con este parámetro, que la Ley situaba en un ochenta y cinco por ciento del *“aprovechamiento tipo”* del AR. Esta situación evolucionó después de la pérdida de vigencia de la LS92 a partir de la STC97, y mucho más después de la promulgación de la LS98.

811 Artículo 37 del TRLSRU. Se aplica el valor de repercusión del suelo obtenido por el método residual estático a la edificabilidad y el uso propuesto o considerado (aprovechamiento). Artículo 40 del TRLSRU en el caso de procesos de equidistribución.

812 A través de la calificación con la implantación de unos usos concretos, con una intensidad y una tipología edificatoria determinada sobre unos terrenos, frente al destino de otros, que pueden tener una vinculación a un uso o servicio público, configurando una asignación desigual de aprovechamiento.

813 Que se resume en la posibilidad de materializar el AS (o tener derecho a la indemnización de su valor), una vez cumplidas las obligaciones urbanísticas en su caso.

814 Ver, por ejemplo, artículo 123 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria:

“1. Se entiende por aprovechamiento urbanístico el conjunto de usos lucrativos permitidos por el planeamiento cuantificados en función del uso y la intensidad previstos por aquél.

2. El aprovechamiento urbanístico se expresará en metros cuadrados construibles del uso y tipología edificatoria más característicos del ámbito de actuación de que se trate. El planeamiento fijará motivadamente los coeficientes de ponderación relativa entre dichos usos y tipologías y los demás de la superficie o Sector, en función de las circunstancias del municipio y la zona considerada. En defecto de estos coeficientes el aprovechamiento real y su valoración se obtendrá por aplicación de las condiciones generales de la edificación establecidas por el planeamiento.

3. A efectos de la gestión urbanística el aprovechamiento puede también medirse y calcularse en dinero o en cualquier otra unidad ideal de medida que traduzca las previsiones de los apartados anteriores”.

El artículo 46 del borrador de la LUSA de mayo del 2018 mantuvo una definición del concepto de aprovechamiento urbanístico y sus diversas afecciones, en línea con el contenido del artículo 59 de la LOUA:

Artículo 46. El aprovechamiento urbanístico: Conceptos.

“1. Se entiende por aprovechamiento urbanístico el parámetro que delimita el contenido económico del derecho de propiedad de un suelo concreto. Su determinación se produce mediante la aplicación de los valores de repercusión de dichos suelos a las edificabilidades correspondientes a cada uso asignado por el planeamiento, actualizados en el momento de su determinación.

2. Se entiende por aprovechamiento objetivo la superficie edificable permitida por el planeamiento sobre un terreno dado, medida en metros cuadrados de techo ponderados en función del valor de repercusión correspondiente al uso, tipología y edificabilidad atribuidos al mismo.

3. Se entiende por aprovechamiento subjetivo la superficie edificable, medida en metros cuadrados de techo ponderados en función del valor de repercusión correspondiente, que expresa el contenido urbanístico lucrativo de un terreno, al que la persona propietaria tendrá derecho tras el cumplimiento de los deberes urbanísticos legalmente establecidos.

4. Se entiende por aprovechamiento medio la superficie construible del uso y tipología característico que el planeamiento establece por cada metro cuadrado de suelo perteneciente a un área de reparto, a fin de garantizar a todos los propietarios de terrenos incluidos o adscritos a la misma un aprovechamiento subjetivo idéntico, con independencia de los diferentes aprovechamientos objetivos que el plan permita materializar en sus terrenos.

5. Se entiende por aprovechamiento preexistente el aprovechamiento atribuido por el planeamiento vigente en el momento anterior a la aprobación de la nueva ordenación detallada contemplada en el plan. En caso de ausencia de edificabilidad o usos lucrativos preexistentes en parcelas que no formen parte del dominio público, se computará como tal la media de la edificabilidad del uso mayoritario correspondiente a la zona del suelo urbano consolidado en la que la parcela se encuentre integrada”.

Ver diversas afecciones del concepto aprovechamiento en legislaciones autonómicas.

Artículo 124 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de la Ley Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria:

“1. Se entiende por aprovechamiento urbanístico privatizable la superficie construible homogeneizada respecto al uso y tipología más característicos de una determinada zona que el titular de un terreno puede incorporar a su patrimonio de acuerdo con lo que determine el planeamiento y previo cumplimiento de las cesiones, cargas y deberes legalmente establecidos.

2. El cálculo del aprovechamiento privatizable se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes”.

Artículo 5.6.d de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura:

“Aprovechamiento subjetivo: es el aprovechamiento urbanístico al que tienen derecho las personas propietarias, siendo el porcentaje del aprovechamiento medio que, para cada caso, determina esta ley”.

Apartado 3.2 de la Disposición Preliminar del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha:

“Aprovechamiento privativo (o aprovechamiento susceptible de apropiación): la cantidad de metros cuadrados edificables que expresa el contenido urbanístico lucrativo a que tiene derecho el propietario de un solar, una parcela o una unidad rústica apta para la edificación, cumpliendo los deberes legales y sufragando el coste de las obras de urbanización que correspondan. El aprovechamiento privativo es el porcentaje del aprovechamiento tipo que, para cada caso, determina esta Ley”.

Disposición preliminar, conceptos básicos del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, apartado 3.5:

“Aprovechamiento objetivo preexistente: la edificabilidad y el uso establecidos por el planeamiento general municipal vigente sobre una parcela o solar en el momento de la redacción de una nueva ordenación. En aquellos municipios que no cuenten con planeamiento general, se estará a la edificabilidad

lícitamente realizada”.

815 Artículo 75, de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

“1. Las áreas de reparto son ámbitos de suelo delimitados por el Plan General Municipal con el objeto de establecer una ejecución justa y racional de las actuaciones de transformación urbanística, mediante el cálculo del aprovechamiento medio de las mismas. Las áreas de reparto estarán constituidas por uno o varios sectores de suelo urbanizable o suelo urbano, conformando unidades funcionalmente completas.

2. En los núcleos de base del sistema territorial cada sector constituirá un área de reparto. La superficie de los sistemas generales se adscribirá a las distintas áreas de reparto en la proporción adecuada y debidamente calculada para que las áreas con un mismo uso global tengan un aprovechamiento medio similar.

3. En los núcleos de relevancia territorial las áreas de reparto deben comprender:

a) En suelo urbanizable uno o varios sectores y los sistemas generales no incluidos en ningún sector. La superficie de estos sistemas se adscribirá a las distintas áreas de reparto en la proporción adecuada y debidamente calculada para que las áreas con un mismo uso global tengan un aprovechamiento medio similar.

b) En suelo urbano se procederá como en el suelo urbanizable sin que sea obligatorio la inclusión de los sistemas generales.

4. La diferencia entre aprovechamientos medios de los distintos sectores de igual uso global no podrá ser superior al 10%”.

816 Disposición preliminar, conceptos básicos del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, apartado 3.3:

“Aprovechamiento tipo: la edificabilidad unitaria ponderada que el planeamiento establece para todos los terrenos comprendidos en una misma área de reparto o ámbito espacial de referencia”.

817 Artículo 99 y siguientes de la LISTA. Lo fundamental es que sea posible delimitar unidades de ejecución.

818 Artículo 236 del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia:

“1. Se entenderá por aprovechamiento tipo la edificabilidad unitaria ponderada en función de los distintos valores de repercusión del suelo de los usos característicos de la correspondiente área de reparto. El resultado reflejará siempre, unitariamente, la superficie edificable del uso y tipología característicos por cada metro cuadrado de suelo del área respectiva (artículo 99.1 de la LSG).

2. El aprovechamiento tipo de cada área de reparto se obtendrá dividiendo el aprovechamiento lucrativo total, incluido el dotacional privado correspondiente a la misma, expresado siempre en metros cuadrados edificables del uso y tipología edificatoria característicos, por la superficie total del área, excluidos los terrenos afectos a dotaciones públicas que no hubieran sido obtenidos por expropiación anticipada en ejecución del plan, ya existentes en el momento de aprobación del mismo, y cuya superficie se mantenga (artículo 99.2 de la LSG).

3. En los supuestos en que el plan general no establezca la edificabilidad por medio de un coeficiente, el aprovechamiento tipo deberá deducirse de la edificabilidad resultante por aplicación de las condiciones generales de la edificación establecidas por el propio planeamiento (artículo 99.3 de la LSG).

4. Para que el aprovechamiento tipo pueda expresarse por referencia al uso y tipología edificatoria característicos, el planeamiento que contenga la ordenación detallada fijará, justificadamente, para el área de reparto, los coeficientes de ponderación relativa entre dicho uso y tipología, al que siempre se le asignará el valor de la unidad, y los restantes, a los que corresponderán valores superiores o inferiores, en función de las circunstancias concretas del municipio y área de reparto. Igualmente, habrá de señalar la cuantía de las dotaciones públicas cuya superficie se mantenga (artículo 99.4 de la LSG).

Los coeficientes de ponderación serán fijados en atención a los respectivos valores de mercado.

5. En el momento de aprobación del instrumento de equidistribución podrá modificarse el aprovechamiento tipo del área de reparto en que se inserte, en atención a la adaptación del valor de los coeficientes de ponderación de los usos y tipologías a los valores reales o para adaptarlos a una medición exacta de las parcelas y dotaciones (artículo 99.5 de la LSG).

Cuando en un área de reparto formada por uno único sector o ámbito de suelo urbano no consolidado existan varios polígonos de gestión, la modificación del aprovechamiento tipo sólo podrá hacerse en una única ocasión, siendo necesario que en la misma se garantice la adaptación del valor de los coeficientes de ponderación de los usos y tipologías a los valores reales y la medición exacta de las parcelas y dotaciones en el polígono objeto de la equidistribución y en el resto de polígonos del área de reparto en los que aún no se aprobó definitivamente el instrumento de equidistribución.

6. Cuando el área de reparto contenga más de un sector o más de un ámbito de suelo urbano no consolidado, el aprovechamiento tipo será fijado por el plan general (artículo 99.6 de la LSG).

7. En ningún caso la alteración del aprovechamiento tipo generará derecho indemnizatorio alguno para la propiedad”.

819 Artículo 18.1.b del TRLSRU.

820 Artículo 32.b de la LISTA.

“Entregar al Ayuntamiento, con destino al patrimonio municipal de suelo, el suelo urbanizado y libre de cargas correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento medio del área de reparto”.

821 Artículo 30.a de la LISTA.

“Entregar al Ayuntamiento, y con destino al patrimonio municipal de suelo, la parcela o parcelas libres de cargas correspondientes al diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico en las actuaciones asistemáticas o, en su caso, del incremento del aprovechamiento medio sobre el aprovechamiento urbanístico preexistente en el planeamiento, en las sistemáticas. Dicho porcentaje podrá reducirse hasta un mínimo del cinco por ciento justificadamente en los casos en que se establezca reglamentariamente”.

822 Conviene, en estos supuestos, donde pueden tener plena virtualidad las AR y el AM desarrollar un ejemplo de fijación de este aprovechamiento en un AR teórica, concretando la fijación de coeficientes de ponderación y su justificación.

Se considera un AR formada por seis ámbitos o sectores (ÁREA) y dos sistemas o dotaciones (SISTEMA) adscritas. Las características de uso-tipología, edificabilidad y localización de cada una de las ÁREAS o SISTEMAS se reflejan en el siguiente cuadro:

ÁMBITO	ZONA	CALIFICACIÓN	SUP. SUELO	EDIF.	SUP. CONSTR.
LUCRATIVO					
ÁREA 01	ZONA 01	RPMCRL	150.000,00	1,00	150.000,00
	ZONA 02	RPBARL	125.000,00	0,75	93.750,00
	ZONA 03	EQPRIV	35.000,00	0,25	8.750,00
TOTAL ÁREA 01			310.000,00	0,815	252.500,00
AREA 02	ZONA 04	RUMARL	100.000,00	0,50	50.000,00
	ZONA 05	RUAIRL	130.000,00	0,25	32.500,00
	ZONA 06	TER	75.000,00	0,50	37.500,00
	ZONA 07	EQPRIV	40.000,00	0,25	10.000,00
TOTAL ÁREA 02			345.000,00	0,377	130.000,00
AREA 03	ZONA 08	IMC	150.000,00	0,75	112.500,00
	ZONA 09	AIA	150.000,00	0,25	37.500,00

TOTAL ÁREA 03			300.000,00	0,500	150.000,00
ÁREA 04	ZONA 10	TER	95.000,00	0,50	47.500,00
	ZONA 11	IMC	35.000,00	0,75	26.250,00
	ZONA 12	AIA	35.000,00	0,25	8.750,00
TOAL ÁREA 04			165.000,00	0,500	82.500,00
ÁREA 05	ZONA 13	RPMCRL	60.000,00	1,00	60.000,00
	ZONA 14	RPBARL	55.000,00	0,75	41.250,00
	ZONA 15	RUMARL	150.000,00	0,50	75.000,00
	ZONA 16	RPVPP	100.000,00	1,00	100.000,00
	ZONA 17	TER	10.000,00	0,50	5.000,00
	ZONA 18	EQPRIV	50.000,00	0,25	12.500,00
TOTAL ÁREA 05			425.000,00	0,691	293.750,00
ÁREA 06	ZONA 19	RPVPP	75.000,00	1,00	75.000,00
	ZONA 20	TER	100.000,00	0,50	50.000,00
TOTAL ÁREA 06			175.000,00	0,714	125.000,00
TOTAL ÁREAS LUCRATIVAS			1.720.000,00	0,601	1.033.750,00
NO LUCRATIVO					
SISTEMA 1	ZONA 21	EQPUBL	100.000,00	0,25	25.000,00
SISTEMA 2	ZONA 22	EL	350.000,00	0,00	0,00
TOTAL SISTEMAS			450.000,00	0,056	25.000,00
TOTAL ÁREA DE REPARTO			2.170.000,00	0,488	1.058.750,00

Cada una de los ámbitos o sectores (ÁREA o SISTEMA) tienen diferentes zonas (ZONA) con una calificación urbanística determinada. Se numeran de 01 a 20 las zonas incluidas en los ámbitos de carácter lucrativo. Los dos sistemas generales conforman la ZONAS 21 y 22.

Cada ZONA tiene una calificación urbanística que implica una ordenanza para su edificación (usos/ tipología). Las condiciones generales de las diez calificaciones propuestas por el planeamiento para esta “*área de reparto*” se reflejan en el siguiente cuadro (sobre todo la edificabilidad o intensidad global):

Abreviatura	Denominación	Edific.
RPMCRL	Residencial Plurifamiliar en Manzana Cerrada de Renta Libre	1,00
RPBARL	Residencial Plurifamiliar en Bloque Aislado de Renta Libre	0,75
RUMARL	Residencial Unifamiliar en Manzana Cerrada de Renta Libre	0,50
RUAIRL	Residencial Unifamiliar Aislada de Renta Libre	0,25
RPVPP	Residencial Plurifamiliar de Protección Pública	1,00
TER	Terciario	0,50
IMC	Industrial en Manzana Cerrada	0,75
AIA	Industrial Aislada	0,25
EQPRIV	Equipamiento Privado	0,25
EQPUBL	Equipamiento Público	0,25

Según se refleja en el cuadro primero, las condiciones de uso del suelo y de construcción en el AR teniendo en cuenta las distintas calificaciones y la edificabilidad previstas para las mismas por el

planeamiento, se resumen en los siguientes parámetros:

-El AR tiene una superficie total de 2.170.000,00 m²; de los cuales en 1.720.000,00 m² (un 79,26%) se posibilita la edificación de usos lucrativos; y 450.000,00 m² (un 20,74%) tiene carácter dotacional y, por lo tanto, serán de cesión obligatoria y gratuita a la Administración, una vez aplicadas las técnicas equidistributivas correspondientes.

-En el AR se puede edificar 1.058.750,00 m² construidos, que implica una edificabilidad o intensidad media en el área de 0,4879 m²/m². De esta superficie construida, 1.033.750,00 m² (el 97,64%) tiene carácter lucrativo. La edificabilidad media lucrativa en toda la superficie del área es de 0,4764 m²/m².

-Dentro del AR el planeamiento permite materializar la superficie construida en las distintas calificaciones (usos/tipologías) que se reflejan a continuación. La conclusión inmediata es que el uso/ tipología característico es la RPMCRL:

SUPERFICIE CONSTRUIDA DE LOS DISTINTOS USOS				
USO/TIPOLOGÍA	SUP. CONST.	% TOTAL	%LUCRATIVO	
RPMCRL	210.000,00	19,83%	20,31%	Característico
RPBARL	135.000,00	12,75%	13,06%	
RUMARL	125.000,00	11,81%	12,09%	
RUAIRL	32.500,00	3,07%	3,14%	
RPVPP	175.000,00	16,53%	16,93%	
TER	140.000,00	13,22%	13,54%	
IMC	138.750,00	13,11%	13,42%	
AIA	46.250,00	4,37%	4,47%	
EQPRIV	31.250,00	2,95%	3,02%	
EQPUBL	25.000,00	2,36%		
TOTAL	1.058.750,00	100,00%	100,00%	
	1.033.750,00			

Estas posibilidades edificatorias de los distintos usos y tipologías definen el concepto, a nivel cuantitativo, de AO (artículo 26.4 de la LISTA).

La edificabilidad o intensidad, exclusivamente, no representan el aprovechamiento, ya que la superficie construida de un determinado uso/tipología tiene un rendimiento distinto al resto. Por esa razón es necesario establecer una unidad que represente el aprovechamiento, de tal forma que, cuando están implicados varios usos y tipologías con rendimiento distintos (como ocurre cuando existe un AR que contiene varios de ellos, tal y como es el caso del ejemplo), pueda calcularse una media que represente, no sólo la superficie construida, sino el valor de la misma, según esa unidad representativa.

Esa unidad se denomina, generalmente, “*unidad de aprovechamiento*” y representa el metro cuadrado construido del uso/tipología “*característico*”, esto es, el uso/tipología que más se construye en el AR. Para poder relacionar el uso/tipología “*característico*” con el resto es necesario fijar coeficientes de ponderación en los términos previstos en la LISTA (artículo 26.4).

a. Si existen valoraciones relativas entre usos/tipologías dentro del área de reparto y entre los distintos ámbitos que la integran (localización o condiciones de las mismas), es necesario fijar coeficientes de ponderación que relaciones unos valores con otros.

b. Estos coeficientes relacionan rendimientos y costos que provocan la implantación de los distintos usos/tipologías y en las distintas localizaciones.

c. La referencia para la determinación de esta valoración relativa, es la determinación de valores relativos de repercusión de los terrenos de cada uso/tipología/localización, acudiendo a las técnicas de valoración catastral.

d. Se establecerán coeficientes específicos para los usos residenciales sujetos a protección pública y usos de interés social.

e. La importancia de la determinación de coeficientes obliga a su motivación y justificación desde el planeamiento.

I. Determinación de coeficientes de ponderación de usos/topologías.

La igualdad que relaciona en valor en venta (Vv) un producto inmobiliario cualquiera, con los costos que generan el mismo, puede responder a la siguiente expresión:

$$Vv = Vc + Vr + Bp$$

Donde Vc representa el costo de edificar el producto (edificación, urbanización, etc.), Vr la retribución o costo del suelo, y Bp el beneficio del promotor.

Según lo anterior, la retribución o rendimiento del suelo, en función del valor en venta y el resto de los costos (valor de repercusión obtenido por el método residual) responde a la siguiente expresión:

$$Vr = Vv - Vc - Bp$$

Pues bien, conociendo los valores en venta del m2 construido de los distintos usos/topologías (por los métodos de comparación o de actualización de rentas o rendimientos), los costos de construcción (por el método de reposición, por ejemplo), y fijando y porcentaje de beneficio del promotor (normalmente en función del valor en venta), es posible determinar el valor de repercusión del suelo para todos ellos.

Estos valores se reflejan en el siguiente cuadro, teniendo en cuenta que, con carácter general, se considerará un Bp igual al 25% del Vv, que el Vr para el uso residencial VPP no debe superar el 15% del Vv, y que la calificación EQPUBL no tiene valor en venta.

Si el Vr del uso “característico” RPMCRL asciende 675,00 € por m2 construido y representa el coeficiente 1,00, el resto de coeficientes, conociendo el valor de los demás Vr, se pueden establecer por simples proporciones.

CÁLCULO COEFICIENTES USO/TIPOLOGÍA					
	Vv	Vc	Bp	Vr	Coef. Uso/Tip.
RPMCRL	1.700,00	600,00	425,00	675,00	1,00
RPBARL	1.900,00	650,00	475,00	775,00	1,15
RUMARL	2.000,00	700,00	500,00	800,00	1,19
RUAIRL	2.200,00	750,00	550,00	900,00	1,33
RPVPP	1.200,00			180,00	0,27
TER	1.800,00	800,00	450,00	550,00	0,81
IMC	1.000,00	500,00	250,00	250,00	0,37
AIA	1.100,00	550,00	275,00	275,00	0,41
EQPRIV	1.000,00	600,00	250,00	150,00	0,22
EQPUBL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

II- Determinaciones de coeficientes de localización.

Siguiendo el mismo esquema anterior, pero comparando el mismo uso/topología entre los distintos ámbitos, en función de su localización y condiciones favorables para la edificación, se pueden establecer los coeficientes correspondientes. En el ejemplo se consideran los siguientes coeficientes de localización:

ÁREA 01	1,00
ÁREA 02	1,20
ÁREA 03	0,80
ÁREA 04	1,00
ÁREA 05	1,00
ÁREA 06	0,80
SISTEMA 01	1,00

SISTEMA 02	1,00
------------	------

III- Cálculo del aprovechamiento medio.

El cálculo del “aprovechamiento medio” responde al contenido del siguiente cuadro:

ÁMBITO	ZONA	CALIFICACIÓN	SUP. SUELO	EDIF.	SUP. CONSTR.	COEF. USO/TIP.	COEF. LOC.	APROV.
LUCRATIVO								
ÁREA 01	ZONA 01	RPMCRL	150.000,00	1,00	150.000,00	1,00	1,00	150.000,00
	ZONA 02	RPBARL	125.000,00	0,75	93.750,00	1,15	1,00	107.638,89
	ZONA 03	EQPRIV	35.000,00	0,25	8.750,00	0,22	1,00	1.944,44
TOTAL ÁREA 01			310.000,00	0,815	252.500,00		0,837	259.583,33
ÁREA 02	ZONA 04	RUMARL	100.000,00	0,50	50.000,00	1,19	1,20	71.111,11
	ZONA 05	RUAIRL	130.000,00	0,25	32.500,00	1,33	1,20	52.000,00
	ZONA 06	TER	75.000,00	0,50	37.500,00	0,81	1,20	36.666,67
	ZONA 07	EQPRIV	40.000,00	0,25	10.000,00	0,22	1,20	2.666,67
TOTAL ÁREA 02			345.000,00	0,377	130.000,00		0,471	162.444,44
ÁREA 03	ZONA 08	IMC	150.000,00	0,75	112.500,00	0,37	0,80	33.333,33
	ZONA 09	AIA	150.000,00	0,25	37.500,00	0,41	0,80	12.222,22
TOTAL ÁREA 03			300.000,00	0,500	150.000,00		0,152	45.555,56
ÁREA 04	ZONA 10	TER	95.000,00	0,50	47.500,00	0,81	1,00	38.703,70
	ZONA 11	IMC	35.000,00	0,75	26.250,00	0,37	1,00	9.722,22
	ZONA 12	AIA	35.000,00	0,25	8.750,00	0,41	1,00	3.564,81
TOTAL ÁREA 04			165.000,00	0,500	82.500,00		0,315	51.990,74
ÁREA 05	ZONA 13	RPMCRL	60.000,00	1,00	60.000,00	1,00	1,00	60.000,00
	ZONA 14	RPBARL	55.000,00	0,75	41.250,00	1,15	1,00	47.361,11
	ZONA 15	RUMARL	150.000,00	0,50	75.000,00	1,19	1,00	88.888,89
	ZONA 16	RPVPP	100.000,00	1,00	100.000,00	0,27	1,00	26.666,67
	ZONA 17	TER	10.000,00	0,50	5.000,00	0,81	1,00	4.074,07
	ZONA 18	EQPRIV	50.000,00	0,25	12.500,00	0,22	1,00	2.777,78
TOTAL ÁREA 05			425.000,00	0,691	293.750,00		0,541	229.768,52
ÁREA 06	ZONA 19	RPVPP	75.000,00	1,00	75.000,00	0,27	0,80	16.000,00
	ZONA 20	TER	100.000,00	0,50	50.000,00	0,81	0,80	32.592,59
TOTAL ÁREA 06			175.000,00	0,714	125.000,00		0,278	48.592,59
TOTAL ÁREAS LUCRATIVAS			1.720.000,00	0,601	1.033.750,00		0,464	797.935,19
NO LUCRATIVO								
SISTEMA 1	ZONA 21	EQPUBL	100.000,00	0,25	25.000,00	0,00	1,00	0,00
SISTEMA 2	ZONA 22	EL	350.000,00	0,00	0,00		1,00	0,00
TOTAL SISTEMAS			450.000,00	0,056	25.000,00		0,000	0,00
TOTAL ÁREA DE REPARTO			2.170.000,00	0,488	1.058.750,00		0,368	797.935,19
							AM	

-El aprovechamiento medio del área de reparto es de 0,3677 “unidades de aprovechamiento” por metro cuadrado de suelo (uu.a/m2). Esto representa esa misma edificabilidad (0,3677 m2/m2) de uso/topología RPMCRL, en las áreas o ámbitos con coeficiente de localización 1,00.

-Las áreas o ámbitos 01 (0,8374), 02 (0,4709) y 04 (0,5406) son excedentarias en relación con el aprovechamiento medio (0,3677). El resto, incluidos los sistemas generales, son deficitarias.

-El aprovechamiento subjetivo de todos los propietarios será equivalente al 90% del aprovechamiento medio en función de la superficie que aporta. Esto es 0,3309 uu.a./m2, equivalente a la misma

edificabilidad del uso/tipología RPMCRL en un área de coeficiente de localización 1,00.

IV. Diversos ejemplos de materialización de aprovechamiento por parte de propietarios en el área de reparto.

Si se tiene en cuenta que un propietario incluido en el área de reparto aporta 1.000,00 m2 de suelo, la materialización de edificabilidad en los distintos usos/tipologías y Zonas previstas por el planeamiento, responden al contenido del siguiente cuadro:

			SUEL. APORT.	AM	AS (90% AM)	COEF. LOC.	COEF. USO/TIP.	SUP. CONST.
ÁREA 01	ZONA 01	RPMCRL	1.000,00	0,368	0,331	1,00	1,00	330,94
	ZONA 02	RPBARL	1.000,00	0,368	0,331	1,00	1,15	288,24
	ZONA 03	EQPRIV	1.000,00	0,368	0,331	1,00	0,22	1.489,23
AREA 02	ZONA 04	RUMARL	1.000,00	0,368	0,331	1,20	1,19	232,69
	ZONA 05	RUAIRL	1.000,00	0,368	0,331	1,20	1,33	206,84
	ZONA 06	TER	1.000,00	0,368	0,331	1,20	0,81	338,46
	ZONA 07	EQPRIV	1.000,00	0,368	0,331	1,20	0,22	1.241,03
AREA 03	ZONA 08	IMC	1.000,00	0,368	0,331	0,80	0,37	1.116,93
	ZONA 09	AIA	1.000,00	0,368	0,331	0,80	0,41	1.015,39
ÁREA 04	ZONA 10	TER	1.000,00	0,368	0,331	1,00	0,81	406,15
	ZONA 11	IMC	1.000,00	0,368	0,331	1,00	0,37	893,54
	ZONA 12	AIA	1.000,00	0,368	0,331	1,00	0,41	812,31
ÁREA 05	ZONA 13	RPMCRL	1.000,00	0,368	0,331	1,00	1,00	330,94
	ZONA 14	RPBARL	1.000,00	0,368	0,331	1,00	1,15	288,24
	ZONA 15	RUMARL	1.000,00	0,368	0,331	1,00	1,19	279,23
	ZONA 16	RPVPP	1.000,00	0,368	0,331	1,00	0,27	1.241,03
	ZONA 17	TER	1.000,00	0,368	0,331	1,00	0,81	406,15
	ZONA 18	EQPRIV	1.000,00	0,368	0,331	1,00	0,22	1.489,23
ÁREA 06	ZONA 19	RPVPP	1.000,00	0,368	0,331	0,80	0,27	1.551,29
	ZONA 20	TER	1.000,00	0,368	0,331	0,80	0,81	507,69

823 Artículo 28.a de la LISTA:

“Entregar a la Administración actuante, y con destino al patrimonio público de suelo, la parcela o parcelas libres de cargas, correspondientes al diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico en el ámbito de actuación, si lo hubiera”.

824 Es importante volver a incidir en que el aprovechamiento se materializa según la LISTA (al igual que señalaba la LOUA –artículo 148.1-) en edificaciones, y que la edificación es un concepto legal (artículo 2.2 de LOE) distinto del de construcción o instalación.

825 Artículo 66 de la LISTA:

“1. Los Planes de Ordenación Urbana tienen por objeto establecer la ordenación detallada del suelo urbano, mediante todas o algunas de las siguientes determinaciones, que no podrán contradecir las de los Planes de Generales de Ordenación Municipal:

a) La división de su ámbito en diferentes zonas, en función de sus usos globales y pormenorizados.

(...)

c) Las alineaciones y rasantes de la red viaria, salvo los terrenos en los que se prevean actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística.

d) La normativa de edificación y urbanización, en su caso.

e) Las directrices para la intervención en la ciudad existente.

(...)

g) La delimitación de los bienes y espacios que deban contar con una protección por su valor histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico, estableciendo las determinaciones precisas para su conservación, protección y mejora, o remitiendo las mismas a un Plan Especial o Catálogo.

2. Todo el suelo urbano deberá ser ordenado, excepto los ámbitos de transformación urbanística que se remitan a un instrumento posterior. En cada municipio se podrá definir un Plan de Ordenación Urbana para todo el suelo urbano o varios Planes de Ordenación Urbana que ordenen las diferentes zonas en que se pueda dividir el suelo urbano, esté aprobado o no el Plan General de Ordenación Municipal”.

826 Artículos 99 y siguientes de la LISTA.

827 Artículo 99 de la LISTA.

828 Artículo 100 de la LISTA.

829 Artículo 109 y siguientes de la LISTA.

830 Artículo 18.1.a de la LISTA:

“1. El contenido urbanístico de la propiedad en suelo urbano comprende los siguientes derechos:

a) Materializar, mediante la edificación y una vez el suelo tenga la condición de solar, el aprovechamiento que corresponda a los terrenos.

(...)

831 **MARTÍN HERRERA, Emilio.** “Edificación en suelo urbano consolidado. Ajustes y desajustes”. Alzada, número 115. COATGR. 2018.

https://www.coatgr.es/wp-content/uploads/2018/01/alzada_115_web.pdf. Octubre 2021.

832 **MARTÍN CANO, Rafael.** “Concepto u naturaleza jurídica de las cuotas de urbanización”. Revista CEMCI. Número 9. 2010.

<https://revista.cemci.org/numero-9/pdf/doc1.pdf>. Diciembre 2021.

833 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Artículo 28 (“Hecho imponible”).

“Constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas”.

Artículo 32 (“Cuota tributaria”).

“1. La base imponible de las contribuciones especiales se repartirá entre los sujetos pasivos, teniendo en cuenta la clase y naturaleza de las obras y servicios, con sujeción a las siguientes reglas:

a) Con carácter general se aplicarán conjunta o separadamente, como módulos de reparto, los metros lineales de fachada de los inmuebles, su superficie, su volumen edificable y el valor catastral a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

(...)

3. Una vez determinada la cuota a satisfacer, la corporación podrá conceder, a solicitud del sujeto pasivo, el fraccionamiento o aplazamiento de aquélla por un plazo máximo de cinco años”.

834 Artículo 109 de la LISTA.

835 La LISTA no prevé la regulación de estos procedimientos. En la LOUA su regulación estaba contenido en sus artículos 62, 63 y 64.

836 Artículo 26.4 del TRLSRU.

837 La LISTA no prevé la regulación de estos procedimientos. En la LOUA su regulación estaba contenido en sus artículos 62, 63 y 64.

838 Artículo 119.1.b de la LISTA.

839 Artículo 117 de la LISTA.

840 “¿Qué es el cambio climático?”.

<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/cumbre-cambio-climatico-cop21/el-cambio-climatico/>. Agosto 2021.

841 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasyordenaciondelterritorio/areas/urbanismo/sostenibilidad/paginas/agenda-urbana-pagina.html>. Diciembre 2021.

842 **DE LA CRUZ MERA, Ángela y MADURGA CHORNET, María Isabel.** “Los instrumentos de ordenación del territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes”. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. Número 199. 2019.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76722/47032>. Agosto 2021.

843 El análisis y las propuestas sobre el modelo territorial de Andalucía se organizan, según el POTA, en el siguiente esquema:

ESQUEMA DE ESTRATEGIAS Y ORDENACIÓN DEL POTA		
ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL	SISTEMA DE CIUDADES	CENTROS REGIONALES
		REDES DE CIUDADES MEDIAS
		REDES DE ASENTAMIENTOS DE ÁREAS RURALES
		ORIENTACIÓN Y CONTROL DE LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN Y LA CALIDAD URBANA
	SISTEMA DE ARTICULACIÓN REGIONAL	SISTEMA INTERMODAL DE TRANSPORTE
		SISTEMA DE TELECOMUNICACIONES
		SISTEMA ENERGÉTICO
		SISTEMA HIDROLÓGICO-HIDRÁULICO
	SISTEMA REGIONAL DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO	SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS
		SISTEMA DEL PATRIMONIO TERRITORIAL

ZONIFICACIÓN	DOMINIOS TERRITORIALES	SIERRA MORENA-LOS PEDROCHES
		VALLE DEL GAUDALQUIVIR
		SIERRAS Y VALLES BÉTICOS
		LITORAL
	UNIDADES TERRITORIALES	

El POTA establece el “Programa Andaluz de Ciudades” como instrumento básico a través del cual se materializa la política regional sobre las ciudades. Tiene como objetivo principal alcanzar un alto grado de coordinación entre los planes, programas y actuaciones de la Junta de Andalucía, aportando la adecuada dimensión territorial para el desarrollo de las diferentes políticas sectoriales con incidencia urbana.

El POTA aporta al “Programa Andaluz de Ciudades” la estructura y los contenidos mínimos de una estrategia, establecida para cada uno de los componentes del Sistema de Ciudades y las Estructuras Urbanas Intermedias.

Respecto a los Centros Regionales, el POTA plantea que es preciso mejorar los niveles de integración económica y social entre ellos, como base de un proyecto de desarrollo territorial regional compartido.

En relación a las Redes de Ciudades Medias se pretende alcanzar el doble objetivo de potenciar su posición en los ejes de articulación regional, y reforzar las relaciones de complementariedad y cooperación entre los núcleos.

844 En cuanto al “Sistema de Articulación Regional”, el POTA otorga gran importancia en su articulación al “Sistema Intermodal de Transportes” que tiene como objetivo completar redes y dotaciones y mejorar los servicios mediante una gestión integrada de los ámbitos que describe, señalando el conjunto de redes e infraestructuras del transporte, así como los servicios que sobre ellas se desarrollan, que constituyen elementos esenciales tanto para la articulación física del territorio (al que aportan interconexión y accesibilidad, con unos determinados niveles de calidad y seguridad), como para el desarrollo de las actividades económicas (estableciendo unas determinadas condiciones de competitividad a cada territorio). Todo ello, contemplado un esquema de propuesta de “Sistema Ferroviario” y del “Sistema Viario”. Además, el “Sistema de Articulación Regional”, contempla las siguientes propuestas:

-Sistema portuario.

-Sistema aeroportuario.

-Nodos de transporte y las infraestructuras intermodales.

-El sistema de telecomunicaciones.

-El sistema energético.

-El sistema hidrológico e hidráulico.

Es importante señalar que el POTA ofrece un marco de referencia (a partir de la identificación de ámbitos y redes de diferente escala y oportunidad) que hace posible el desarrollo de políticas de gestión patrimonial integradoras y capaces de contribuir de manera eficaz en los procesos de desarrollo territorial.

845 Artículo 31.2 de la LISTA.

846 Ver CAPÍTULO QUINTO. LA LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA (LISTA). Apartado 7.

847 La Ley 22/1988, 28 julio, de Costas, determina la actuación administrativa, las zonas de dominio público y servidumbre, así como las posibles intervenciones sobre dicho ámbitos, y su relación con

la planificación territorial y urbanística.

Según el artículo 3 de la Ley, son bienes de dominio público marítimo-terrestre:

-La ribera del mar y de las rías, que incluye:

-La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial.

-Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos.

-El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo.

-Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

También pertenecen “al dominio público marítimo-terrestre estatal” (artículos 4 y 5 de la Ley), entre otros, “las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas”, “los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera”, “los terrenos cuya superficie sea invadida por el mar”, “los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación”, “los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre”, y “los islotes en aguas interiores y mar territorial”.

848 Ver, <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico/impactos-en-la-costa-espanola-por-efecto-del-cambio-climatico/default.aspx>. Diciembre 2021.

849 Artículo 52 de la LISTA.

850 Artículo 30 de la Ley 22/1988, 28 julio, de Costas:

“1. La ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, respetará las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los siguientes criterios:

a) En tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos fuera de la zona de servidumbre de tránsito.

b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado a apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

2. Para el otorgamiento de las licencias de obra o uso que impliquen la realización de vertidos al dominio público marítimo-terrestre se requerirá la previa obtención de la autorización de vertido correspondiente”.

851 **SÁNCHEZ GRACIA, Constanza-Belén.** “Urbanismo y litoral: la gestión de las zonas costeras en Andalucía y el Principado de Asturias”. Trabajo Fin de Máster de Abogacía de la Universidad de Málaga. 2016-2017.

<https://revistas.uma.es/index.php/rejienuevaepoca/article/view/6577>. Marzo 2022

852 Consejo de Europa. Florencia, 20 de octubre del 2000.

https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/090471228005d489_tcm30-421583.pdf. Marzo 2022

ZUBELZU MÍNGUEZ, Sergio y **ALLENDE ÁLVAREZ, Fernando.** “El concepto de paisaje y sus elementos constituyentes: requisitos para la adecuada gestión del recurso y adaptación de los instrumentos legales en España”. Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía. Vol. 24. 2015.

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-MOdlrnl518J:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5006009.pdf+&cd=14&hl=es&ct=clnk&gl=es>. Agosto 2021.

853 Ver <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/planificacion-ambiental?categoryVal=>. Agosto 2021.

854 Ver, por ejemplo, “Objetivos de calidad paisajística en Cataluña”.

<http://www.catpaisatge.net/esp/objectius.php>. Agosto 2021.

855 Ver, por ejemplo, “Propuesta de bases y criterios para la integración paisajística en el medio rural del Municipio de Vitoria-Gasteiz”.

<https://blogs.vitoria-gasteiz.org/ceagreenlab/files/2019/04/BCIP0104.pdf>. Marzo 2022

856 Ver, por ejemplo, artículos 10 y 11 de la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña:

Artículo 10 (“Catálogos del paisaje”):

“1. Los catálogos del paisaje son los documentos de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, identifican sus valores y su estado de conservación y proponen los objetivos de calidad que deben cumplirse.

2. El alcance territorial de los catálogos del paisaje se corresponde con el de cada uno de los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales. En los espacios limítrofes entre dos planes territoriales parciales, debe velarse por la coherencia y continuidad de las unidades de paisaje”.

Artículo 11 (“Contenido de los catálogos del paisaje”):

“Los catálogos del paisaje tienen como mínimo el siguiente contenido:

a) El inventario de los valores paisajísticos presentes en su área.

b) La enumeración de las actividades y de los procesos que inciden o han incidido de forma más notoria en la configuración actual del paisaje.

c) El señalamiento de los principales recorridos y espacios desde los que se percibe el paisaje.

d) La delimitación de las unidades de paisaje, entendidas como ámbitos estructural, funcional o visualmente coherentes sobre los que puede recaer, en parte o totalmente, un régimen específico de protección, gestión u ordenación en los términos establecidos por el artículo 6.

e) La definición de los objetivos de calidad paisajística para cada unidad de paisaje. Estos objetivos deben expresar las aspiraciones de la colectividad en cuanto a las características paisajísticas de su entorno.

f) La proposición de medidas y acciones necesarias para alcanzar los objetivos de calidad paisajística”.

Ver: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasordenaciondelterritorio/areas/ordenacion/paisaje/paginas/catalogos-provinciales-paisajes-andalucia.html>. Agosto 2021.

857 **GÓMEZ OREA, Domingo.** “La ordenación territorial: carácter, alcance y contenido”. Universidad Politécnica de Madrid. 2003.

858 “Se asume, tal como enseñan los postulados del desarrollo sostenible y la estrategia mundial para la conservación, la idea de que existen límites a la utilización de los recursos, presididos por la necesidad de conservar y desarrollar los fundamentos naturales de la vida (biodiversidad, procesos ecológicos esenciales) y de mantener a largo plazo el potencial de utilización del suelo y los recursos que contiene”.

859 Artículos 20 y siguientes de la LOTA. Parece evidente la no necesidad de regular el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, teniendo en cuenta que la ordenación territorial y urbanística debe asumir las directrices de la ordenación del litoral en los términos previsto en la LISTA.

860 Artículo 5 de la LISTA. Normas, Directrices y Recomendaciones.

861 Artículos 36 y 40 de la GICA, según la redacción dada por la Disposición final quinta de la LISTA.

862 **GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo** y **PAREJO ALFONSO, Luciano.** Obra citada.

863 **VERA JURADO, Diego** e **ILDEFONSO HUERTAS, Rosa María.** “Derecho Urbanístico de Andalucía (comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía). La ordenación urbanística”. Tirant lo Blanch. 2003. “(...) el planeamiento urbanístico constituye uno de los pilares sobre los que se construye el Derecho urbanístico, su relevancia se origina en tanto que es ‘la conditio sine qua non’ de la concreción futura del modelo territorial o de la ciudad que se pretende alcanzar en el medio largo plazo. Mediante los instrumentos de planeamiento se crea parte de un entramado jurídico jerarquizado y armónico para dirigir las conductas de los actores implicados en la

creación y desarrollo de la ciudad”.

864 **CANCELLER FERNÁNDEZ, Antonio**. *“Instituciones de Derecho Urbanístico”*. Editorial Montecorvo. 1977.

865 **GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo** y **PAREJO ALFONSO, Luciano**. Obra citada.

866 La actividad de intervención en la edificación y usos del suelo se produce, de forma general (habría que excluir los supuestos de usos y actividades de carácter provisional), sobre el suelo que se encuentra en un estado final de consolidación según las determinaciones del planeamiento urbanístico. Supone, en el caso de materialización de edificaciones, construcciones y/o usos de carácter urbano, operar sobre la Ciudad *“terminada”*, esto es, sobre la Ciudad existente y definida como tal por el planeamiento urbanístico (según la LISTA, suelo no sometido a operaciones de transformación), o sobre la Ciudad generada en ejecución del planeamiento (el suelo rústico o urbano sometido a operaciones de transformación) una vez que se ha adaptado al Plan verificando un proceso de transformación física o jurídica. También puede implicar una intervención sobre suelo rústico, al margen de la Ciudad existente o futura, si es que el planeamiento permite este tipo de intervención sobre esta clase suelo (actuaciones ordinarias, extraordinarias o en hábitat rural diseminado). En cualquier caso es un proceso que tiene su fundamento en la existencia de una *“situación básica del suelo”* establecidas por el TRLSRU (*“suelo rural”* y *“suelo urbanizado”*), pero no es posible si está pendiente de un proceso de transformación, salvo que el proceso de edificatorio sea simultáneo con el proceso de transformación en los supuestos y con las limitaciones previstas legalmente.

867 Como han sostenido **GARCÍA DE ENTERRÍA** y **PAREJO ALFONSO** (obra citada), *“la ordenación urbanística es (...) un ordenamiento administrativo. Como en todo ordenamiento de este carácter su trasgresión, es decir la conculcación de sus prescripciones, lleva aparejada normalmente (...) un triple efecto: a) La reintegración del orden conculcado por la vía de la auto tutela declarativa (anulación o revocación de los actos ilegales) y ejecutiva (restitución de las cosas a su estado anterior a la transgresión). b) La retribución abstracta de la conducta ilícita (...) mediante la aplicación de la potestad sancionatoria (...). c) El resarcimiento o indemnización de los daños y perjuicios derivados de la transgresión, en virtud del régimen común sobre responsabilidad extracontractual (...)”*.

868 Según los autores citados anteriormente *“puede decirse que por infracción urbanística ha de entenderse la actuación urbanística sancionable, típica y culpable. Todas las transgresiones de la legalidad que no reúnan estas notas y no sean constitutivas, por tanto de infracción urbanística, determinarán ciertamente las consecuencias propias de su ilegitimidad (restauración del orden infringido, indemnización –en su caso- de daños y perjuicios), pero en ningún caso podrán llevar aparejada una sanción”*.

869 Anteproyecto de Ley sobre la Actividad Urbanística Sostenible en Andalucía (LUSA). Borrador de mayo del 2018.

La LOUA, por ejemplo, en su artículo 3.2 especificaba el alcance y objeto de la *“actividad de ordenación urbanística”*, siempre en el marco de la *“ordenación del territorio”*, y que debía abarcar los siguientes objetos:

- Organización racional y conforme al interés general de la ocupación y los usos del suelo, a través de las técnicas urbanísticas de la clasificación y calificación.
- Establecimiento de reservas para suelo dotacional.
- Asegurar los deberes de conservación y rehabilitación de las construcciones y edificaciones existentes.
- Fijación de las condiciones de ejecución del planeamiento.
- Determinación de políticas de intervención en el mercado del suelo.
- Protección del patrimonio histórico, urbanístico, arquitectónico y cultural.
- Protección y adecuada utilización del litoral.
- Incorporación de objetivos de sostenibilidad.
- Promoción de la igualdad de género.

-Establecimiento de medidas para evitar la presencia en el territorio de edificaciones y asentamientos ejecutados al margen de la legalidad urbanística.

870 Como ha señalado **Esteban Noguera (ESTEBAN NOGUERA, Juli)**. *“La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas”*. Universidad Politécnica de Cataluña. 2011), *“la ordenación urbanística se dirige a todo el espacio de la ciudad o, dicho de manera más precisa, a la totalidad del suelo del municipio. Hay suelo que forma parte de la red de espacios públicos, pero la mayor parte del suelo del municipio suele ser de propiedad privada, y no por ello la ordenación urbanística deja de incidir directamente sobre el mismo. En las áreas urbanas, determina qué edificios se pueden construir en las parcelas y a qué usos se pueden destinar, así como qué parcelas es preciso destinar a elementos públicos. En cuanto a las áreas rústicas del municipio, establece cuáles pueden ser objeto de procesos de urbanización y cuáles han de preservar su condición de rústicas. Constatando, pues, que la ordenación urbanística que adopta una población tiene efectos importantes para cada uno de los propietarios del suelo y de los edificios”*.

<https://upcommons.upc.edu/handle/2099.3/36652>. Agosto 2021.

La STS de 22 de marzo del 2012 ha señalado, por ejemplo, que *“la ordenación territorial y urbanística es una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los múltiples problemas que suscita la utilización del medio físico, y que, por tanto, no puede emanar únicamente de uno sólo de los tres niveles de Administraciones públicas territoriales (estatal, autonómica y local), sino que todas ellas ostentan títulos competenciales que repercuten en esa ordenación”*. La STS de 8 de marzo del 2012 se pronuncia sobre la naturaleza de la ordenación urbanística afirmando que *“tras su aprobación se incorpora al ordenamiento jurídico, su vigencia y fuerza vinculante permanece de manera indefinida en el tiempo y se consolida en cada acto de aplicación. También por su específica configuración legal, que expresamente les atribuye los principios de inderogabilidad singular, publicidad y jerarquía normativa, características de las disposiciones reglamentarias”*.

Ver **VERA JURADO, Diego José** e **IDELFONSO HUERTAS, Rosa**. *“La ordenación urbanística, Derecho urbanístico de Andalucía (comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía)”*. Tirant lo Blanch reformas. 2003.

871 Esta estructura general, que marca el *“modelo”* del desarrollo urbano propuesto por el Plan, encuentra su definición y descripción, de forma ordenada, en el artículo 25 del RPU, que esquematiza los elementos básicos de la ordenación urbanística. Si se analiza de forma detallada el precepto se puede observar que los elementos fundamentales o básicos de la ordenación están compuestos por dos grupos claramente separados. De un lado la definición de usos e intensidades globales que conforma grandes manchas sobre el suelo de carácter urbano o urbanizable (y también en suelo no urbanizable, definiendo posibilidades de intervención acorde con su carácter rústico), que expresan la intención del planificador a la hora de concretar las actividades básicas a desarrollar dentro de cada ámbito, y que se resumen en una serie de usos básicos necesarios para el desarrollo de la actividad urbana en su conjunto (y que luego deberán materializarse en determinadas formas de agrupación y tipologías edificatorias a la hora de posibilitar construcciones y edificios en un nivel detallado o pormenorizado). Y de otro lado, la estructura general y orgánica que está compuesta por todo el sistema de dotaciones de carácter general (que presta servicio a toda la colectividad afectada por el planeamiento general) y que tiene su reflejo, también, en la *“asignación a las diferentes zonas de los correspondientes usos globales cuya implantación se prevea, y la intensidad de los mismos”* (artículo 25.1.a del RPU).

872 El artículo 10.1 de la LOUA, por ejemplo, señalaba que *“los Planes Generales de Ordenación Urbanística establecen la ordenación estructural del término municipal, que está constituida por la estructura general y por las directrices que resulten del modelo asumido de evolución urbana y de ocupación del territorio”*, pero también, en el apartado 2 del mismo artículo preveía que estos mismos Planes organizaran la ordenación pormenorizada. En la misma línea el artículo 40 de la Ley Urbanística de Aragón prevé que *“el plan general de ordenación urbana establece la ordenación estructural”*.

del término municipal, que está constituida por la estructura general y por las directrices que resulten del modelo asumido de evolución urbana y de ocupación del territorio”, definiendo el contenido de la ordenación pormenorizada en suelo urbano y suelo urbanizable (artículos 41 al 44). Otro ejemplo podría ser el de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, que en su artículo 45 describe los elementos de ordenación de carácter general, separándolos de los elementos de ordenación detallada.

Resultan interesantes las definiciones de ordenación contenidas en el proyecto de reforma de la Ley urbanística de Andalucía (LUSA), que separa, claramente, los conceptos de ordenación estructural, pormenorizada y detallada. Según el artículo 41.2 de la LUSA “la ordenación estructural está formada por las determinaciones que definen el modelo urbanístico de ocupación del territorio, su estructura general y los criterios para su desarrollo”. Sin embargo, para el artículo 41.3 de la LUSA la ordenación pormenorizada “en desarrollo de la ordenación estructural, está formada por las determinaciones que establecen los parámetros urbanísticos básicos de ámbitos concretos de suelo urbano y urbanizable sometidos a actuaciones de transformación urbanística”. Y concretando más aún las determinaciones de la ordenación urbanística el artículo 41.4 de la LUSA señalaba que la “ordenación detallada, en suelo urbano y urbanizable, está compuesta por el conjunto de determinaciones precisas para la definición completa de la malla urbana, legitimando con ello la actividad de ejecución sin necesidad de planeamiento de desarrollo”, y por su parte, el artículo 44.2 de la LUSA incluía en la ordenación detallada en suelo rústico al conjunto de “normas de edificación en cada categoría del suelo” dentro de esta clase.

Los parámetros urbanísticos básicos en la ordenación más precisa o detallada (la necesaria para proceder a la edificación directa de la parcela) se pueden identificar con las determinaciones urbanísticas que se deben controlar a través de la licencia urbanística, que en el caso de Andalucía, están definidos en el contenido del artículo 6.1.b del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDUA).

“La adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente. A tal efecto, se verificará el cumplimiento de, al menos, las siguientes determinaciones urbanísticas:

- 1.º Condiciones de parcelación.
- 2.º Usos urbanísticos, densidades y tipología de la edificación.
- 3.º Alineaciones y rasantes.
- 4.º Edificabilidad, altura de la edificación, ocupación permitida de la edificación, situación, separación a linderos y entre edificaciones, fondo edificable y retranqueos.
- 5.º Dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstas para la parcela o solar.
- 6.º Ordenanzas municipales de edificación y urbanización”.

Todo ello, teniendo en cuenta que el artículo 24 de la LOUA preveía el alcance de las ordenanzas municipales de edificación y urbanización, que en principio, y dada su posibilidad de regulación al margen de la figuras de planeamiento urbanístico, no se debían considerar determinaciones básicas: “1. Las Ordenanzas Municipales de Edificación podrán tener por objeto regular los aspectos morfológicos, incluidos los estéticos, y cuantas otras condiciones, no definitorias directamente de la edificabilidad y el destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, edificación y usos susceptibles de realización en los inmuebles. Deberán ajustarse, en todo caso, a las disposiciones sectoriales reguladoras de la seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones, y de la protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico.

2. Las Ordenanzas Municipales de Urbanización podrán tener por objeto regular los aspectos relativos al proyecto, ejecución material, entrega y mantenimiento de las obras y los servicios de urbanización. En todo caso, deberán ajustarse a las disposiciones sectoriales reguladoras de los distintos servicios

públicos o de interés público”.

873 Ahora, artículo 25 y Anexo del RPU.

874 Suelo urbanizable no sectorizado o no delimitado en sectores ni áreas, por lo que su transformación se planeaba de una forma menos inminente y más largo plazo.

875 La LISTA remite a una regulación reglamentaria la fijación de estándares de dotaciones y servicios. Ver RPU, artículo 25 y Anexo.

876 Separan el espacio de dominio público de las parcelas de carácter privado o público patrimonial edificables. La alineación es la línea en planta que separa estos espacios. La rasante es el perfil de la alineación

877 Artículo 73 de la LISTA.

878 Artículo 31.2 de la LISTA.

879 No considerados como de singular valor, que serán objeto del PGOM, pero que requieren una protección de menor rango (ambiental, por ejemplo).

880 Artículo 70.3.a de la LISTA.

881 Artículo 72 de la LISTA

882 Artículo 29 del RPU:

“1. En suelo urbano, los Planes Generales contendrán, además de las determinaciones de carácter general, las siguientes:

(...)

b) Señalamiento de aquellas áreas en las que se prevean operaciones de reforma interior, que requieran la formulación de un Plan Especial de este carácter. Para dichas áreas el Plan General deberá fijar explícitamente los objetivos que la reforma se propone y, al menos, los usos e intensidades de los mismos que habrán de resultar de la reforma prevista.

c) Asignación de usos pormenorizados correspondientes a las diferentes zonas, definiendo de forma detallada la específica utilización de los terrenos incluidos en cada una de ellas.

d) Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos, así como de las zonas deportivas, de recreo y expansión también públicas. Dichas dotaciones serán independientes de las establecidas en este tipo de suelo para la estructura general y orgánica del territorio a que se refiere el artículo 25.1 c) de este Reglamento y se fijarán en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socio-económicas de la población específica sobre la materia.

El Plan deberá puntualizar el carácter público o privado de la titularidad de cada una de las zonas deportivas, de recreo y expansión, diferenciándolas, en todo caso, de los espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos.

e) Emplazamiento reservado para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social que formen parte del equipo urbano comunitario, en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socio-económicas de la población.

f) Trazado y características de la red viaria, con clasificación de la misma en función del tráfico previsto y señalamiento de alineaciones y rasantes referido a la totalidad o parte de ese suelo, precisando en todo caso la anchura de los viales o definiendo el criterio para su fijación.

g) Previsión de aparcamientos públicos, justificando la elección de su localización en relación con la planificación adecuada del transporte público y demás condicionantes urbanísticos.

h) Reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos o construcciones, así como de las características estéticas de la ordenación de la edificación y de su entorno.

i) Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que pueda prever además el Plan.

(...)

3. Al establecer la ordenación detallada del suelo urbano, los Planes Generales podrán recoger la situa-

ción urbanística existente, bien para conservarla, bien para rectificarla directamente a través de las propias determinaciones del Plan General”.

883 Los elementos definidos en el planeamiento general que tienen carácter supramunicipal, ahora integran la ordenación territorial. Por ejemplo, cuando el artículo 10.1.A.c.2 de la LOUA se refería a “infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos que, por su carácter supramunicipal, por su función o destino específico, por sus dimensiones o por su posición estratégica, integren o deban integrar la estructura actual o de desarrollo urbanístico de todo o parte del término municipal”, el señalado carácter supramunicipal formaría parte de la ordenación territorial.

884 Artículos 38, 39 y 41 (este último derogado por la Ley 4/2019, 10 diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que se modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía) de la LOTA. Ahora artículo 50 y 51 de la LISTA.

885 Artículos 5.2, 17, 18 y 19 de la LOTA.

886 Artículo 52 de la LISTA.

887 Aprobado por Decreto de 28 de noviembre del 2006.

888 https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/pota_completo.pdf. Diciembre 2021.

889 Artículo 52 de la LISTA.

890 Ver, “Relaciones entre cohesión, diversidad y desarrollo territorial. Aplicaciones en Andalucía”. Comunicación de diversos autores. XX Congreso AGE: “La Geografía en la frontera de los conocimientos” Sevilla, Octubre de 2007.

<https://core.ac.uk/download/pdf/51400964.pdf>. Diciembre 2021.

891 **SARMIENTO RAMÍREZ, Yulier**. “Nociones generales del estudio de la competitividad territorial para planificar el desarrollo”. Revista retos. 2019.

<https://revistas.reduc.edu.cu/index.php/retos/article/view/1953/2414>. Marzo 2022

892 Ver “Estrategia española de movilidad sostenible”.

https://www.miteco.gob.es/images/es/tteestrategiamovilidadsostenible_tcm30-179037.pdf. Diciembre 2021.

893 Primer objetivo estratégico de la “**Agenda Urbana Española**”. “Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo”.

https://www.aue.gob.es/recursos_aue/03_oe_01_o.pdf. Diciembre 2021.

894 **SÁNCHEZ-ZAMORA, P., GALLARDO-COBOS, R. y CEÑA DELGADO, F.** “La noción de resiliencia en el análisis de las dinámicas territoriales rurales: Una aproximación al concepto mediante un enfoque territorial”. Cuadernos de Desarrollo Rural. 2016. <http://www.scielo.org.co/pdf/cudr/v13n77/0122-1450-cudr-13-77-00093.pdf>. Diciembre 2021.

895 Ver “Estrategia Territorial Europea”. Reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf. Diciembre 2021.

896 Ver <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/presidenciaadministracionpublicaeinterior/areas/accion-exterior/cooperacion-territorial-europea.html>. Diciembre 2021.

897 **HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario M.** “Cooperación Interadministrativa”. Editorial Wolters Kluwer. 2018.

<https://sgalera.files.wordpress.com/2018/04/cooperacion3b3n-interadministrativa.pdf>. Diciembre 2021.

898 Artículo 8 y siguientes de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía:

Artículo 8:

“1. El Plan Andaluz de Acción por el Clima constituye el instrumento general de planificación de la

Comunidad Autónoma de Andalucía para la lucha contra el cambio climático. Sus determinaciones obligan a las distintas Administraciones públicas que ejerzan sus funciones en el territorio andaluz y a las personas físicas o jurídicas titulares de actividades incluidas en el ámbito de la ley.

2. El Plan tendrá la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio, a los efectos previstos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

<https://www.prodetur.es/prodetur/AlfrescoFileTransferServlet?action=download&ref=3a44c91c-be1d-403b-a4b6-f13f84a07319>. Diciembre 2021.

899 La localización de áreas dentro de la CA donde deben situarse preferentemente zonas para viviendas de protección pública ahora es una función del POTA.

900 Artículos 48 y 50 de la LISTA.

901 Cualquier acción o intervención realizada por el ser humano sobre la faz del planeta. Son actividades antrópicas, por ejemplo: la deforestación, la pesca, la agricultura, la mayoría de las emisiones de gases de carbono a la atmósfera (de origen fabril, vehicular, etc.).

902 Ver **COLINA, Arturo; MARQUÍNEZ, Jorge y GARCÍA, Pilar**. “Indicadores ambientales para la Estrategia Territorial Europea”. Urban8. 2003.

https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7jF_btu-MI8J:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2219106.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=es. Agosto 2021.

903 Según el POTA vigente, la comisión de redacción la compusieron (artículo 5 del DECRETO 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía):

-El Viceconsejero, el Secretario General de Planificación y los Directores Generales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

-Un representante, con rango de Director General, de cada una de las Consejerías de Gobernación y Justicia, de Economía y Hacienda, de Trabajo e Industria, de Turismo y Deporte, de Agricultura y Pesca, Cultura y de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

-Dos representantes, con rango al menos de Delegado o Director Provincial, en representación de la Administración del Estado.

-Tres representantes de las Corporaciones Locales, que serán designados por la asociación de municipios y provincias de mayor implantación en la Comunidad Autónoma.

904 Funciones del Parlamento Andaluz: “La aprobación de los planes económicos”.

905 Artículo 149 de la Resolución de 22 de noviembre de 2007, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se da publicidad a la Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía:

“1. Cuando el Consejo de Gobierno remita un programa o plan requiriendo el pronunciamiento del Parlamento, la Mesa ordenará su envío a la Comisión competente.

2. La Mesa de la Comisión organizará la tramitación y fijará los plazos de la misma. La Comisión designará, en su caso, una Ponencia que estudiará el programa o plan en cuestión. El debate en la Comisión se ajustará a lo establecido en el capítulo anterior, entendiéndose que el plazo para la presentación de propuestas de resolución será de tres días, si la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, hubiera decidido que aquéllas debieran debatirse en el Pleno de la Cámara.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.11.º del Estatuto de Autonomía, los planes económicos se someterán a una votación final de totalidad, sin perjuicio de la votación de las propuestas de resolución que se hubieran presentado a los mismos”.

906 Artículo 48 de la LISTA.

907 PGOM (artículo 63 de la LISTA) o PBOM (artículo 65 de la LISTA).

908 La localización de áreas dentro del ámbito subregional donde deben situarse preferentemente zonas para viviendas de protección pública ahora es una función del POTSUB.

909 Artículo 5 de la LISTA: Normas, Directrices o Recomendaciones.

910 Ver por ejemplo, artículo 28 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urba-

nística de la Región de Murcia

“1. Los Programas de Actuación Territorial son instrumentos de carácter ejecutivo y de programación a corto plazo de las previsiones de los Planes de Ordenación Territorial y, en su caso, de las Directrices de Ordenación Territorial, aunque excepcionalmente también podrán ser autónomos.

2. Tienen las siguientes funciones:

a) Concretar y programar las actuaciones de incidencia territorial previstas en los instrumentos de ordenación territorial de rango superior, aunque en casos excepcionales, debidamente justificados, puedan plantearse de forma autónoma, en cuyo caso concretarán y programarán sus propias actuaciones.

b) Concretar, con las distintas administraciones y organismos implicados, los compromisos económicos específicos que les corresponden y su distribución temporal, en coherencia con las previsiones presupuestarias de los mismos.

c) Señalar plazos y calendario de desarrollo de proyectos y obras a ejecutar”.

911 Artículo 50 de la LISTA.

912 Artículo 51 de la LISTA.

913 Artículos 60 y siguientes de la LISTA. Según el artículo 46.2 de la LISTA la “incorporación a los instrumentos de ordenación urbanística de las actuaciones que requieran desarrollo urbanístico se llevarán a cabo mediante” el procedimiento previsto para la delimitación de actuaciones de transformación (artículo 25) y su “ordenación detallada se llevará a cabo mediante los instrumentos urbanísticos previstos a estos efectos” (artículo 66 y siguientes de la LISTA).

914 Artículo 70.3.j de la LISTA.

Según el artículo 46.3 de la LISTA, estos planes de “iniciativa autonómica podrán desarrollar directamente aquellas actuaciones de carácter público que no reúnan las condiciones específicas para ser declaradas actuaciones de interés autonómico”. Establecerán la delimitación concreta de la actuación y la ordenación detallada del ámbito, y se “ajustarán a las siguientes reglas para su elaboración y aprobación: a) Las determinaciones serán las precisas para el desarrollo y ejecución de la actuación propuesta en el marco de las directrices establecidas por el instrumento de ordenación territorial”. “b) El contenido documental se ajustará a lo establecido” para el planeamiento urbanístico (artículo 62). “c) La formulación, tramitación y aprobación corresponde a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, con sujeción a las reglas y trámites establecidos en esta Ley para el resto de instrumentos de ordenación urbanística. d) La aprobación de todos los instrumentos y documentos que se precisen para la ejecución de sus determinaciones, incluidos los proyectos de urbanización que procedieren, corresponderá a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo”.

915 Artículo 96 de la LISTA. PU y POO formulados, aprobado y ejecutados por la CA.

916 Artículos 12 y siguientes de la LISTA.

917 Reservas de terrenos para PPS. Artículo 130 de la LISTA.

918 Artículo 38.1 de la LOTA señalaba:

“El Consejo de Gobierno podrá declarar de Interés Autonómico, por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía:

a) Las actuaciones de carácter público contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial.

b) Las actividades de intervención singular, públicas o privadas, relativas a los ámbitos sectoriales citados en el Anexo II de esta Ley.

c) Las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos”.

919 Artículo 2.1 de la LISTA.

920 Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de inte-

rés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que se modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

921 “Cuando deban emitirse por órganos pertenecientes a la Comunidad Autónoma los plazos de emisión quedarán reducidos a la mitad. Simultáneamente se acordará su remisión al Ayuntamiento en cuyo término municipal se ubique la actuación para consulta y concertación de sus contenidos por plazo no inferior a dos meses. Transcurrido dicho plazo, la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo podrá proseguir con la propuesta, previos informes justificativos de la falta de acuerdo”.

922 “El incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la Declaración de Interés Autonómico para las actuaciones de carácter privado determinará, previa tramitación del oportuno expediente, su revocación por el Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las responsabilidades en que se hubiera podido incurrir de acuerdo con la normativa que sea de aplicación”.

923 Artículo 51.1 de la LISTA:

“Cuando las actuaciones objeto de la Declaración de Interés Autonómico supongan la implantación de usos productivos, dotaciones o cualesquiera otros que precisen desarrollo urbanístico, la ordenación del ámbito se efectuará mediante la aprobación por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo de un Proyecto de Actuación Autonómico”.

924 Artículo 2.1 de la LISTA.

925 En este sentido hay que tener en cuenta los efectos inmediatos que producía sobre la ordenación urbanística la aprobación de un instrumento de ordenación territorial. El artículo 35.4 de la LOUA señalaba:

“La entrada en vigor sobrevenida de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional comportará:

a) La prevalencia de sus normas de aplicación directa cuando éstas sean contrarias o incompatibles con las determinaciones del instrumento de planeamiento urbanístico.

b) La adaptación de las normas del instrumento de planeamiento urbanístico en la forma que establezcan sus directrices.

c) La obligación del municipio o municipios afectados de proceder a la innovación de sus instrumentos de planeamiento urbanístico para la adaptación de sus determinaciones a las de la planificación territorial en los términos previstos en éstas”.

926 Artículo 78.2 de la LISTA.

927 Artículo 5 de la LISTA. Normas, Directrices o Recomendaciones.

928 Artículo 42.2 del TRLSRU.

La posibilidad del ejercicio de la potestad expropiatoria se configura como un instrumento a disposición de la Administración para el cumplimiento de sus fines, que exige, como presupuesto de hecho habilitante, la concurrencia de una “causa expropiandi” del fin a que ha de afectar el bien o derecho expropiado. En este sentido, la potestad expropiatoria es una herramienta puesta a disposición de los poderes públicos tal y como prevé el artículo 33.3 de la CE que señala la viabilidad de la expropiación cuando concorra causa justificada de utilidad pública o interés social.

Por utilidad pública se entienden las exigencias derivadas de la actuación administrativa en el marco de obras públicas, servicios, dotaciones, etc.. El interés social es concepto añadido para dar cobertura a las expropiaciones en las que el beneficiario sea un particular, y se entiende como cualquier fin que denota una necesidad colectiva preeminente a la del mantenimiento de la situación privada afectada. Existe una relación necesaria entre la “causa expropiandi” y la determinación de los bienes y derechos objeto de expropiación, pues sólo son susceptibles de la misma aquéllos que sirvan a su fin legitimador, lo que convierte en injustificada la expropiación de bienes o derechos que no sean estrictamente indispensables al cumplimiento de dicho fin.

La declaración de la utilidad pública o el interés social a que haya de afectarse el objeto expropiado no es una mera fase del procedimiento expropiatorio, sino que constituye un requisito previo a su apertura. La regla general es que la declaración se realice mediante una norma legal, estatal o autonómica, para cada caso concreto.

La declaración de utilidad pública o el interés social que justifica la expropiación (en este caso la aprobación del planeamiento urbanístico, de cara a la materialización de sus determinaciones), implica la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados. Necesidad señalada con la misma aprobación de la ordenación urbanística que exige la intervención, pero que sólo se verá materializada una vez finalizado el expediente expropiatorio, y una vez que se haya procedido a la satisfacción del justiprecio correspondiente (en los términos descritos en el artículo 33.3 de la CE, ya que “*nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes*”).

929 En cualquier caso, la LISTA matiza que “*se podrán utilizar otras formas de obtención de los terrenos conforme a esta Ley y a la legislación civil*” y que los “*proyectos de obras y sus modificaciones deberán comprender la definición de su localización y la determinación concreta e individualizada de los terrenos, construcciones u otros bienes o derechos que se estime preciso ocupar o adquirir, para la construcción, defensa, seguridad o servicio de aquellas*”.

930 Artículos 63, 64 y 65 de la LISTA.

931 Artículo 84 de la LISTA. Efectos de la entrada en vigor de los instrumentos de ordenación urbanística.

932 Según el artículo 26 de la LOTA se entendía por revisión las alteraciones que afectaran a los objetivos del Plan, y en concreto los que modificarán:

a. En relación con el POTA.

-El esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades y sus áreas de influencia, los principales ejes de comunicación del territorio, los criterios para la mejora de la accesibilidad y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, hidráulicas, de las telecomunicaciones, de la energía y otras análogas.

-Los criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial.

-Los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural.

b. En relación con el POTSUB.

-El esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos.

-La indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hayan de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas.

933 La ordenación urbanística debe posibilitar la integración de distintos usos, dentro de un mismo espacio, acercando los centros de trabajo y de comercio a la residencia de los ciudadanos, y distribuyendo de forma equilibrada las dotaciones

934 **BASSOLS COMA, Martín.** “*La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbano sostenible*”. Derecho del Medio Ambiente y Administración Local. 2004.

https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OWQCBZBZSxoJ:https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1132/medio_ambiente_38_bassols.pdf%3Fsequence%3D1%26isAllowed%3Dy+&cd=50&hl=es&ct=clnk&gl=es. Septiembre 2021.

935 La fijación de estos criterios, según la Ley, requiere un desarrollo reglamentario.

936 Ver, por ejemplo, <https://www.guillermotella.com/articulos/los-espacios-verdes-publicos-una-delicada-articulacion/>. Septiembre 2021.

937 “*Se conoce como sumidero todo sistema o proceso por el que se extrae de la atmósfera un gas o gases y se almacena. Las formaciones vegetales actúan como sumideros por su función vital principal, la fotosíntesis (proceso por el que los vegetales captan CO₂ de la atmósfera o disuelto en agua y con la ayuda de la luz solar lo utilizan en la elaboración de moléculas sencillas de azúcares). Mediante esta función, los vegetales absorben CO₂ que compensa las pérdidas de este gas que sufren por la respiración y lo que se emite en otros procesos naturales como la descomposición de materia orgánica*”.

<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mecanismos-de-flexibilidad-y-sumideros/sumideros-de-carbono/>. Septiembre 2021.

938 Ver **REAL GIMÉNEZ, Raimundo.** “*La ciudad y la biodiversidad urbana*”.

http://static.omau-malaga.com/omau/subidas/archivos/4/2/arc_2524.pdf. Diciembre 2021.

939 **MARTÍNEZ GAETE, Constanza.** “*Doce criterios para determinar un buen espacio público*”. Plataforma urbana. 2013.

940 “*Se conoce como fragmentación Urbana, al fenómeno de propagación de una ciudad y sus barrios hacia la tierra rural en la periferia de una zona urbana. Los residentes de los barrios en expansión tienden a vivir en casas unifamiliares y a desplazarse en automóvil al trabajo. La baja densidad de población es un indicador de la dispersión.*

Los planificadores urbanos hacen hincapié en los aspectos cualitativos de la expansión como la falta de opciones de transporte y la seguridad y tranquilidad de estos barrios. Sus detractores, en cambio, tienden a centrarse en la cantidad real de la tierra que ha sido urbanizada por la expansión.

El proceso de dispersión urbana tiene, en general, connotaciones negativas debidas a los perjuicios la salud y las cuestiones ambientales que crea la expansión”.

https://es.wikidat.com/info/Dispersi%C3%B3n_urbana. Marzo 2022

941 **BOCCOLINI, Sara María.** “*El evento urbano. La ciudad como un sistema complejo lejos del equilibrio*”. Quid16. 2016.

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:teFCzFNaDnAJ:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5746000.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=es>. Diciembre 2021.

942 Artículo 31.2 de la LISTA. “*Los terrenos incluidos en los ámbitos de nueva urbanización deberán ser colindantes al suelo urbano de los núcleos de población existentes, quedando integrados tras su transformación en la malla urbana*”.

943 La estructura general y orgánica, que define el “*modelo*” de desarrollo urbano previsto por el planeamiento general en coherencia con la planificación territorial, está integrada (entre otros elementos) por un esquema de sistemas o servicios que prestan asistencia al conjunto de la población. El nivel de servicios que prestan, y por lo tanto su dimensión y objetivos separan el sistema de dotaciones generales del sistema de dotaciones locales, cuya función se desarrolla en el nivel pormenorizado o detallado, a través de la ordenación abordada de forma típica por el planeamiento de desarrollo.

El artículo 25 del RPU define los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación urbanística, y dentro de ella el concepto de sistemas generales de dotaciones y espacios libres:

“(…) b) *El sistema general de comunicaciones, tanto urbanas como interurbanas, estableciendo las reservas de suelo necesarias para el establecimiento de redes viarias y ferroviarias, áreas de acceso a las mismas, y todas aquellas otras instalaciones vinculadas a este sistema, como son estaciones de ferrocarril y autobuses, puertos, aeropuertos y otras instalaciones análogas.*

c) *El sistema general de espacios libres constituido por:*

-*Parques urbanos públicos, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados de suelo por cada habitante, en relación al total de población prevista por el Plan. En estos parques sólo se admitirán aquellos usos compatibles con su carácter que no suponga restricción del uso público.*

-*Áreas públicas destinadas al ocio cultural o recreativo, como parques deportivos, zoológicos, ferias y otras instalaciones análogas.*

d) El sistema general de equipamiento comunitario, que comprende todos aquellos centros al servicio de toda la población destinados a usos:

-Administrativos.

-Comerciales.

-Culturales y docentes, en situación y extensión adecuadas para que puedan cumplir las previsiones de su legislación especial.

-Sanitarios, asistenciales, religiosos, cementerios y cualesquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios.

e) Aquellas instalaciones y obras cuya implantación pueda influir de forma sustancial en el desarrollo del territorio, como centros productores de energía, embalses, líneas de conducción y distribución y otras análogas”.

El apartado 3 de este mismo artículo 25 afirma que los equipamientos señalados deben de cubrir las necesidades del total de la población afectada al margen de las dotaciones propias previstas por los Planes Parciales (de sistema local, al servicio de ese ámbito).

944 Artículo 29.d y e del RPU. Determinaciones del PGOU en suelo urbano:

“d) Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos, así como de las zonas deportivas, de recreo y expansión también públicas. Dichas dotaciones serán independientes de las establecidas en este tipo de suelo para la estructura general y orgánica del territorio a que se refiere el artículo 25.1 c) de este Reglamento y se fijarán en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socio-económicas de la población específica sobre la materia.

El Plan deberá puntualizar el carácter público o privado de la titularidad de cada una de las zonas deportivas, de recreo y expansión, diferenciándolas, en todo caso, de los espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos.

e) Emplazamiento reservado para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social que formen parte del equipo urbano comunitario, en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socio-económicas de la población”.

945 Desarrollos con uso global residencial. Es uso predominante o característico que se prevé construir es el residencial.

946 Artículo 25 del Decreto 91/2020, de 30 de junio, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030 (“Programa de fomento del parque de viviendas protegidas en alquiler”):

“1. El objeto de este programa es fomentar la disponibilidad de un parque de viviendas en alquiler a precios limitados, especialmente en aquellos suelos en los que exista la vinculación a dicho uso, como es el caso de los suelos correspondientes al 10 por ciento del aprovechamiento medio de suelo urbanizado en el desarrollo de los sectores urbanísticos con destino a la construcción de viviendas protegidas.

2. Podrán acogerse a la financiación que se prevea para este programa las promociones de alojamientos, y entre estas, aquellas a las que se refiere el artículo 20.2 de la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda”.

947 Artículo 20 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

948 Artículo 49.3 de la LOUA.

949 SANTOS DIEZ, Ricardo y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio. “Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos”. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. 2012.

950 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. Obra citada.

951 El apartado A.c.1 del artículo 10.1 de la LOUA. se refería a este bloque de sistemas generales como a “parques, jardines y espacios libres públicos en proporción adecuada a las necesidades sociales actuales y previsibles, que deben respetar un estándar mínimo entre 5 y 10 metros cuadrados por habitante o por cada 40 metros cuadrados de techo destinado a uso residencial. Reglamentariamente se podrá determinar el estándar mínimo según las características del municipio”.

952 En relación con los estándares de reservas, y al margen de la previsiones de la LOUA en referencia a la modulación del espacio libre y zonas verdes de sistemas general (artículo 10.1.A.c.1, “entre 5 y 10 metros cuadrados por habitante o por cada 40 metros cuadrados de techo destinado a uso residencial”), el artículo 17 del mismo Texto concretaba densidades y estándares máximos y mínimos en áreas y sectores de suelo urbano y urbanizable:

“1. En los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, el Plan General de Ordenación Urbanística o el Plan Parcial de Ordenación y, en su caso, los Planes Especiales, deberán cumplir las reglas sustantivas y los estándares de ordenación siguientes:

1.ª La densidad y, en su caso, edificabilidad serán adecuadas y acordes con el modelo adoptado de ordenación, general y por sectores, y por tanto proporcionadas a la caracterización del municipio en los términos del artículo 8.2 de esta Ley y ajustadas al carácter del sector por su uso característico residencial, industrial, terciario o turístico. Cuando se refiera al uso característico residencial la densidad no podrá ser superior a 90 viviendas por hectárea y la edificabilidad a un metro cuadrado de techo por metro cuadrado de suelo. Este último parámetro será asimismo de aplicación a los usos industriales y terciarios. Cuando el uso característico sea el turístico no se superará la edificabilidad de 0,3 metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo.

2.ª Las reservas para dotaciones, tales como parques y jardines, centros docentes, sanitarios o asistenciales, equipamiento deportivo, comercial, cultural o social, alojamientos transitorios de promoción pública y aparcamientos, deberán localizarse de forma congruente con los criterios establecidos en el apartado E) del artículo 9 y establecerse con características y proporciones adecuadas a las necesidades colectivas del sector. Asimismo, deben cumplir como mínimo los siguientes estándares:

a) En suelo con uso característico residencial, entre 30 y 55 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados de techo edificable con uso residencial, de los que entre 18 y 21 metros cuadrados de suelo, y nunca menos del diez por ciento de la superficie del sector, deberán destinarse a parques y jardines, y además, entre 0,5 y 1 plaza de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.

b) En suelo con uso característico industrial o terciario, entre el catorce y el veinte por ciento de la superficie del sector, debiendo destinarse como mínimo el diez por ciento a parques y jardines; además, entre 0,5 y 1 plaza de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.

c) En suelo con uso característico turístico, entre el veinticinco y el treinta por ciento de la superficie del sector, debiendo destinarse como mínimo el veinte por ciento del sector a parques y jardines, y además, entre 1 y 1,5 plazas de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.

2. El cumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior podrá eximirse parcialmente en la ordenación de concretos sectores de suelo urbano no consolidado, cuando las dimensiones de éstos o su grado de ocupación por la edificación hagan inviable dicho cumplimiento o éste resulte incompatible con una ordenación coherente; todo ello en los términos que se prevea reglamentariamente.

La exención prevista en el párrafo anterior será igualmente aplicable a los sectores de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable en que se hayan llevado irregularmente a cabo, total o parcialmente, actuaciones de urbanización y edificación que el Plan General de Ordenación Urbanística declare expresamente compatibles con el modelo urbanístico territorial que adopte.

Las exenciones previstas en este apartado deberán justificarse suficiente y expresamente en el correspondiente instrumento de ordenación y en los actos de aprobación del mismo.

(...)

5. En las áreas de reforma interior, los Planes Generales de Ordenación Urbanística o, en su caso, los Planes Especiales que las ordenen deberán justificar de forma expresa y detallada las determinaciones que, en el marco de lo dispuesto en este artículo y de forma acorde con la entidad y los objetivos de las actuaciones a realizar, establezcan sobre reserva para dotaciones y densidad o edificabilidad. En estas áreas, la densidad en ningún caso podrá ser superior a 120 viviendas por hectárea ni la edificabilidad a 1,3 metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo.

Cuando el uso existente en las áreas a que se refiere el párrafo anterior sea intensivo, su ordenación requerirá el incremento de las reservas para dotaciones, la previsión de nuevas infraestructuras o la mejora de las existentes, así como otras actuaciones que sean pertinentes por razón de la incidencia de dicha ordenación en su entorno.

6. Cuando las áreas de reforma interior se delimiten para permitir actuaciones públicas de adecuación de viviendas cuyas dimensiones y condiciones comprometan su habitabilidad, el instrumento de planeamiento general, manteniendo el número de viviendas existentes, podrá excepcionar de forma motivada a éstas de la aplicación de los parámetros de densidad y edificabilidad a los que hace referencia el apartado anterior.

Dicho instrumento de planeamiento podrá contemplar un aumento de hasta un diez por ciento de las viviendas existentes y, adicionalmente, de un diez por ciento de la edificabilidad con destino distinto del uso residencial, siempre que sea posible cumplir las reservas para dotaciones y equipamientos a las que hace referencia el apartado 1.2.^a a) del presente artículo, para permitir la viabilidad de la actuación y facilitar la integración social.

7. En los terrenos afectados por Servidumbre de Protección del Litoral que aún no se encuentren en curso de ejecución, el instrumento de planeamiento que los ordene los destinará a espacios libres de uso y disfrute público; hasta tanto, sólo se permitirán actuaciones o usos que no comprometan el futuro uso y disfrute público a que el plan correspondiente habrá de destinarlos. Asimismo, en la Zona de Influencia del Litoral se evitará la urbanización continua y las pantallas de edificación, procurando la localización de las zonas de uso público en los terrenos adyacentes a la Zona de Servidumbre de Protección.

(...)

9. Reglamentariamente se determinará:

a) La densidad y, en su caso, edificabilidad por usos a que se refiere el apartado 1.1.^a de este artículo, en función de las características territoriales y urbanísticas y las del sector.

b) Las características básicas, en particular en cuanto a dimensiones, de las reservas destinadas a parques y jardines y de las restantes dotaciones.

c) La graduación y la distribución interna de las reservas mínimas para dotaciones previstas en el apartado 1.2.^a entre los diferentes tipos de éstas, en función de la capacidad edificatoria total y los usos pormenorizados del sector, así como la precisión de las condiciones y el alcance del incremento de las reservas a que hace referencia el apartado 5^o.

Ver también, el ejemplo del artículo 36.6 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid:

“El sistema de redes locales de un municipio se dimensionará respecto a cada ámbito de actuación o sector y/o unidad de ejecución atendiendo a las necesidades de la población prevista y de complementariedad respecto a las respectivas redes generales y supramunicipales. El planeamiento urbanístico podrá imponer condiciones de agrupación a las dotaciones locales de forma que se mejoren sus condiciones funcionales, sin que ello redunde en ningún caso en reducción de los estándares fijados en este artículo. En todo caso, en cada ámbito de suelo urbano no consolidado o sector y/o unidad de ejecución de suelo urbanizable no destinados a uso industrial, se cumplirán las siguientes condiciones mínimas:

a) La superficie total en el ámbito o sector y/o unidad de ejecución de elementos de las redes locales de equipamientos y/o infraestructuras y/o servicios será de 30 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos.

b) Del total de la reserva resultante de cumplir el apartado anterior, al menos el 50 por 100 deberá destinarse a espacios libres públicos arbolados.

c) Por cada 100 metros cuadrados edificables o fracción de cualquier uso deberá preverse, como mínimo, una plaza y media de aparcamiento, siempre en el interior de la parcela privada. La dotación mínima de plazas de aparcamiento deberá mantenerse aunque se modifique el uso.

d) Los estándares del apartado anterior sobre reservas de aparcamiento no serán de aplicación en los

siguientes supuestos:

1.º Cuando, por razones de congestión y densidad de los centros urbanos, el instrumento de planeamiento general establezca límites máximos a las plazas de aparcamiento privado o público para comercios, espectáculos y oficinas.

2.º Cuando, por las condiciones de accesibilidad o las dimensiones de las manzanas o parcelas existentes, las Ordenanzas municipales eximan de la obligatoriedad de plaza de garaje en el propio edificio; en tal supuesto, los requerimientos de aparcamiento deberán suplirse en otro lugar.

e) Los estándares de la anterior letra b) no serán de aplicación cuando se trate de vivienda que cuente con zonas verdes o espacios libres privadas al menos en la misma cuantía que la cesión a la que estaría obligada. En el caso de que no se alcanzara, se cederá hasta completarla.

f) En suelo urbano, el deber de cesión de suelo recogido en la letra a) podrá satisfacerse mediante el pago de su equivalente en dinero, cuando dentro del ámbito de actuación no se disponga de la superficie necesaria para ello. Dicho deber se cumplirá en el momento del otorgamiento de la licencia de obra y, en su caso, licencia de actividad.

Las medidas compensatorias recogidas en el artículo 67.2 podrán ser materializadas según lo expuesto en el párrafo anterior”.

953 Para el Anexo de definiciones del borrador de la LUSA de mayo del 2018, la media dotacional era el “estándar de dotaciones existente en una zona de suelo urbano consolidado, expresada por la cuota que resulte entre la superficie de parcelas dotacionales y la edificabilidad global de dicha zona”.

Para el apartado 7 de la Instrucción 1/2012 de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de marzo del 2012, “la media dotacional vendrá expresada por la cuota que resulte entre la superficie dotacional y la edificabilidad global de la zona. A este respecto podría entenderse por superficie dotacional la suma de suelo existente destinado a dotaciones, equipamientos y espacios libres públicos locales y los que con idéntica naturaleza estén previstos por el planeamiento vigente en la zona, sin incluir viarios. Por otra parte, la edificabilidad global atribuida por el planeamiento vigente en la zona, puede determinarse por la suma de las edificabilidades atribuidas a las parcelas concretas de cada zona o por el resultado que se deduzca del coeficiente de edificabilidad global y la superficie de ésta”.

954 Artículos 27 y 28 de la LISTA.

955 Artículos 63.1.c y 66.1.b de la LISTA.

Algunas comunidades Autónomas han regulado a través de reglamentos el contenido de estos estándares mínimos. Por ejemplo el Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha define lo que llama “Estándares dotacionales mínimos”.

956 Artículo 18 del TRLSRU.

957 La Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (modificada por la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda), establece que los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus correspondientes planes municipales de vivienda y suelo, de forma coordinada con el planeamiento urbanístico general y manteniendo la necesaria coherencia con lo establecido en el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo. El objetivo de estos Planes es recoger las necesidades de vivienda del municipio, conocidas a través de los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, cuya creación también establece la Ley, y detallar las actuaciones que se deban impulsar en la localidad para responder a esta demanda.

De conformidad con lo establecido en el artículo 13.6 de dicha Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda, el Ayuntamiento debe remitir el Plan una vez aprobado a la Consejería de Fomento y Vivienda.

Artículo 4 de la Instrucción 1/2012, de marzo del 2012, de la Dirección General de Urbanismo a los Órganos urbanísticos de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda en relación con la entrada en vigor y aplicación de la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA (I1/2012), (“Determinaciones sobre vivienda protegida en el planeamiento urbanístico”).

958 Ahora bien, si no existía Plan Municipal de Vivienda y Suelo o “falta de previsión en el mismo del régimen de protección municipal”, la reserva sería “como mínimo del treinta por ciento, destinándose íntegramente a viviendas protegidas acogidas al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo”. En cualquier caso, no “computará como reserva de vivienda protegida la edificabilidad asignada a alojamientos transitorios de promoción pública que se implanten en suelo de equipamiento público”. También, el planeamiento general “podrá eximir total o parcialmente de esta obligación a sectores o áreas de reforma interior concretos que tengan una densidad inferior a quince viviendas por hectárea y que, además, por su tipología no se consideren aptos para la construcción de este tipo de viviendas”, si bien “preverá su compensación mediante la integración de la reserva que corresponda en el resto del municipio, asegurando su distribución equilibrada en el conjunto de la ciudad”. De forma excepcional, en caso de innovaciones parciales del planeamiento, en lugar de las compensaciones señaladas “podrá contemplar justificadamente un incremento de la cesión de terrenos hasta un máximo del veinte por ciento (...), a los efectos de compensar las plusvalías generadas por dicha exención. En los sectores de suelo urbanizable esta excepción, y el correlativo incremento del porcentaje de cesión, sólo se podrá llevar a efecto si se justifica (...), que la disponibilidad de suelo calificado para tal finalidad es suficiente para abastecer las necesidades presentes y futuras de viviendas protegidas conforme al Plan Municipal de Vivienda y Suelo”. Para evitar fenómenos de segregación urbana “los instrumentos de planeamiento general podrán establecer parámetros que eviten la concentración excesiva” de viviendas sujetas de protección.

959 Artículo 32.b de la LISTA:

“Entregar al Ayuntamiento con destino al patrimonio municipal de suelo, el suelo urbanizado y libre de cargas correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento medio del área de reparto. Se deberá justificar que los usos y tipologías en los que se concrete la cesión de aprovechamiento son adecuados para los fines del citado patrimonio municipal de suelo”.

960 Artículo 30.a de la LISTA:

“Entregar al Ayuntamiento, y con destino al patrimonio municipal de suelo, la parcela o parcelas libres de cargas correspondientes al diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico en las actuaciones asistemáticas o, en su caso, del incremento del aprovechamiento medio sobre el aprovechamiento urbanístico preexistente en el planeamiento, en las sistemáticas. Dicho porcentaje podrá reducirse hasta un mínimo del cinco por ciento justificadamente en los casos en que se establezca reglamentariamente”.

961 Artículo 28.a de la LISTA:

“Entregar a la Administración actuante, y con destino al patrimonio público de suelo, la parcela o parcelas libres de cargas, correspondientes al diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico en el ámbito de actuación, si lo hubiera”.

962 Hay que tener en cuenta que se refiere a edificabilidad. La edificabilidad de la vivienda protegida implica menor aprovechamiento que la del uso residencial en renta libre (menor rendimiento económico). Por tanto la edificabilidad señalada como mínima nunca observara, en su totalidad, el suelo para el aprovechamiento de cesión obligatoria en este tipo de actuaciones.

963 “Para este supuesto, reglamentariamente, se establecerán los casos en que pueda sustituirse por mayores cesiones de suelo al Ayuntamiento”.

964 El concepto de actuación urbanística rentable. El beneficio económico que produce el aprovechamiento urbanístico subjetivo que le corresponde a la propiedad, deducidos los costes necesarios para su materialización, es suficiente y es equiparable a desarrollos similares. Esta exigencia ha sido una constante en la legislación urbanística. Por ejemplo, el artículo 105.1 párrafo segundo de la LOUA obligaba a asegurar la rentabilidad económica en el desarrollo de una unidad de ejecución. “Cuando la actividad de ejecución en determinadas unidades de ejecución no sea previsiblemente rentable, por resultar el coste de las cargas igual o mayor que el rendimiento del aprovechamiento lucrativo materializable en ellas, el municipio podrá autorizar, sin modificar la ordenación urbanística de

aplicación, una reducción de la contribución de los propietarios a dichas cargas, una compensación económica a cargo de la Administración o una combinación de ambas medidas, procurando equiparar los costes de la actuación a cargo de los propietarios a los de otras unidades de ejecución similares y rentables”.

965 El artículo 22.4 del TRLSRU señala:

“La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos”.

966 El artículo 19 de la LOUA regulaba en contenido documental de la instrumentos de planeamiento urbanísticos de la siguiente forma:

“1. Los instrumentos de planeamiento deberán formalizarse como mínimo en los siguientes documentos:

a) Memoria, que incluirá los contenidos de carácter informativo y de diagnóstico descriptivo y justificativo adecuados al objeto de la ordenación y a los requisitos exigidos en cada caso por esta Ley. Deberá respetar, en todo caso, las siguientes reglas:

1.ª En los Planes Generales de Ordenación Urbanística se modularán sus contenidos en función de la caracterización del municipio por la ordenación del territorio y del nivel de desarrollo de sus determinaciones, conforme a las previsiones de esta Ley, e incluirá, por tanto, en su caso y entre otros, los estudios complementarios de suelo y vivienda, y de tráfico, aparcamiento y transportes.

2.ª Deberá justificar las soluciones del Plan General de Ordenación Urbanística con relación a los criterios señalados en el artículo 9.A) de esta Ley.

3.ª En función del alcance y la naturaleza de las determinaciones del instrumento de planeamiento sobre previsiones de programación y gestión, contendrá un estudio económico-financiero que incluirá una evaluación analítica de las posibles implicaciones del Plan, en función de los agentes inversores previstos y de la lógica secuencial establecida para su desarrollo y ejecución, así como un informe de sostenibilidad económica, que debe contener la justificación de la existencia de suelo suficiente para usos productivos y su acomodación al desarrollo urbano previsto en el planeamiento, así como el análisis del impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas responsables de la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras y de la implantación y prestación de los servicios necesarios.

4.ª Deberá especificar las medidas y actuaciones previstas para el fomento de la participación ciudadana, el resultado de éstas y de la información pública.

5.ª Los Planes de iniciativa particular habrán de contener su identificación completa y precisa y la fundamentación de su viabilidad técnica y económica.

6.ª Cuando proceda la notificación individualizada en el trámite de información pública, ésta deberá incluir los datos relativos a la identidad de los propietarios de los diferentes terrenos afectados y a sus domicilios.

b) Normas Urbanísticas, que deberán contener las determinaciones de ordenación y de previsión de programación y gestión, con el grado de desarrollo propio de los objetivos y finalidades del instrumento de planeamiento. Podrán tener el carácter de ordenanzas urbanísticas, así como efectuar la regulación por remisión a las correspondientes Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística. Las Normas Urbanísticas serán vinculantes y de aplicación directa, pudiendo incorporar también directrices o recomendaciones de carácter indicativo.

c) Planos y demás documentación gráfica, que deberán definir, sobre base cartográfica idónea, con la precisión y escala adecuadas para su correcta comprensión, la información urbanística y territorial y las determinaciones de ordenación que contengan.

2. Los instrumentos de planeamiento deberán incluir, además, cualesquiera otros documentos que

vengan expresamente exigidos por la legislación sectorial aplicable, justificando el cumplimiento de ésta.

3. Los instrumentos de planeamiento deberán incluir un resumen ejecutivo que contenga los objetivos y finalidades de dichos instrumentos y de las determinaciones del Plan, que sea comprensible para la ciudadanía y facilite su participación en los procedimientos de elaboración, tramitación y aprobación de los mismos de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.1, y que deberá expresar, en todo caso:

a) La delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.

b) En su caso, los ámbitos en los que se suspenda la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión, conforme a lo dispuesto en el artículo 27.

4. Reglamentariamente se precisarán los documentos de los diferentes instrumentos de planeamiento y su contenido. Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística con tendrán, con carácter de recomendaciones, prescripciones técnicas para la elaboración de dichos documentos”.

967 Descripción de las posibles alternativas de ordenación urbanística en función de la situación existente. Justificación de la propuesta elegida en base a criterios discrecionales.

968 Artículo 4 de la LISTA.

969 Artículo 42 del RPU.

“El estudio económico y financiero del Plan General contendrá:

1. La evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a la estructura general y orgánica del territorio definida en el artículo 19.1.b) del presente Reglamento y a la implantación de los servicios, incluidos ambos en los programas cuatrienales correspondientes al suelo urbanizable programado.

2. La misma evaluación referida a las actuaciones que, en su caso, se hayan programado para el suelo urbano.

3. La determinación del carácter público o privado de las inversiones a realizar para la ejecución de las previsiones del Plan General, expresadas en los apartados anteriores, con suficiente especificación de las obras y servicios que se atribuyen al sector público y privado e indicación, en el primer caso, de los Organismos o Entidades públicas que asumen el importe de la inversión”.

Según el tenor de este artículo, el estudio económico y financiero asegura la viabilidad del planeamiento, en el sentido de que permite comprobar que su programación está ajustada a los niveles de inversión pública y/o privada, en función de los instrumentos y posibilidades de la legislación urbanística.

El estudio económico y financiero tiene, entre sus funciones, la de analizar las tendencias inversoras más recientes, no sólo del Ayuntamiento, sino también del resto de los agentes inversores públicos y privados, de tal forma que el análisis de estas tendencias permita establecer unas “hipótesis” y unas “posibilidades” de inversión, que constituyan el marco de referencia y ajuste programación, fijando en él mecanismos concretos y porcentajes de inversión de los diferentes agentes públicos y privados. El estudio económico y financiero, aunque debe tener en cuenta las posibilidades de inversión tanto del sector privado como del público, debe centrar su análisis, de una forma significativa, en la Hacienda Municipal. La capacidad de inversión del Ayuntamiento como principal organismo “financiado” del planeamiento es básica, pues la Hacienda Local debe ser capaz de responder a las principales necesidades urbanísticas detectadas en el Plan, y que se encuentran reflejadas en plazos de tiempo y costos en el programación y estudio económico-financiero.

La programación, una vez aprobado el Plan, es de obligado cumplimiento por parte del Ayuntamiento. Es por tanto vinculante, y supone, para la Administración Local un compromiso en la ejecución. No ocurre lo mismo en el diseño de inversiones por otros agentes y sectores contenidos en el estudio económico-financiero.

No debe olvidarse que al ser el Ayuntamiento el agente principal sobre el que se articula programación, el estudio económico y financiero debe de evaluar la capacidad financiera actual y ha de

prever las modificaciones en la economía del ente Municipal. Es de esta forma indirecta como el Ayuntamiento también se ve vinculado y comprometido con el estudio económico y financiero, en cuanto a los mecanismos de inversión diseñados, alcanzando una determinada carga financiera y nivel de endeudamiento para inversión, y todo ello en base a la posible evolución del presupuesto y gasto ordinario que generan determinado nivel de ahorro Municipal.

Se puede afirmar que los aspectos económicos financieros del territorio y los agentes que en él intervienen directa o indirectamente no afectan sólo al estudio económico-financiero como documento íntegro, sino que están presentes en numerosas fases del Plan, como claramente expone, en diversas referencias, el RPU, que fija documentos y contenidos que deben tener en consideración, aunque sea superficialmente, los aspectos económico y financieros. Entre estos contenidos están los siguientes:

-Asignación de superficies para cada tipo y categorías de suelo (artículo 20.4.).

-Criterios de ponderación para clasificar el suelo urbanizable y establecer su programación (artículos 19.c, 23.2.e y 41).

-Criterios para la previsión de la programación (artículo 23.3).

-Determinaciones de las circunstancias para la revisión del Plan (artículos 19 y 38).

Pero, a pesar de estas referencias, está claro que desde el punto de vista normativo, la función del estudio económico-financiero es la de justificar el contenido de la programación.

970 El artículo 22.4 del TRLSRU señala:

“La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos”.

El apartado 5 del artículo 22 señalado describía el contenido de “una memoria que asegure su viabilidad económica” en el caso de ordenación y ejecución de actuaciones en medio urbano, cuyo texto ha sido declarado nulo, por incompetencia del Estado para regular sobre estas materias, por la STC 143/2017, de 14 de diciembre. A título orientativo, los elementos de esta memoria declarados nulos eran los siguientes:

“a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.

b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.

c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.

El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les competa, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones

y la financiación de la operación.

e) *La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas*”.

971 Contenido del artículo 22.5 del TRLSRU. El Texto que no ha sido declarado nulo según la STC 143/2017 determina que *“la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación”*.

972 El artículo 19.1.b de la LOUA señalaba que las Normas urbanísticas *“deberán contener las determinaciones de ordenación y de previsión de programación y gestión, con el grado de desarrollo propio de los objetivos y finalidades del instrumento de planeamiento. Podrán tener el carácter de ordenanzas urbanísticas, así como efectuar la regulación por remisión a las correspondientes Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística. Las Normas Urbanísticas serán vinculantes y de aplicación directa, pudiendo incorporar también directrices o recomendaciones de carácter indicativo”*.

973 Artículo 25.3 del TRLSRU:

“En los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos:

a) *Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.*

b) *En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión”*.

El artículo 19.3 de la LOUA, señalaba:

“Los instrumentos de planeamiento deberán incluir un resumen ejecutivo que contenga los objetivos y finalidades de dichos instrumentos y de las determinaciones del Plan, que sea comprensible para la ciudadanía y facilite su participación en los procedimientos de elaboración, tramitación y aprobación de los mismos de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.1, y que deberá expresar, en todo caso:

a) *La delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.*

b) *En su caso, los ámbitos en los que se suspenda la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión, conforme a lo dispuesto en el artículo 27”*.

974 Artículo 36 de la GICA. Artículos 55 y siguientes de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía.

975 El objeto PGOU quedó explicitado en el esquema descrito en el artículo 9 de la LOUA:

-Debía optar por el modelo y soluciones de ordenación que mejor aseguraran su adecuada integración en la ordenación territorial; la correcta funcionalidad y puesta en valor de la ciudad ya existente atendiendo a su conservación, cualificación, reequipamiento y, en su caso, remodelación; la adecuada conservación, protección y mejora del centro histórico; la integración de los nuevos desarrollos urbanísticos con la ciudad ya consolidada; la funcionalidad, economía y eficacia en las redes de infraestructuras para la prestación; la protección y el tratamiento adecuado del litoral de acuerdo con sus características y valores; la preservación del proceso de urbanización para el desarrollo urbano de los terrenos colindantes con el dominio público natural precisos para asegurar su integridad, los excluidos de dicho proceso por algún instrumento de ordenación del territorio, y aquellos en los que concurren valores de obligada protección conforme a la ley y a la planificación urbanística y territorial.

-Debía mantener, en lo sustancial, las tipologías edificatorias, las edificabilidades y las densidades preexistentes en la ciudad consolidada, salvo en zonas resultado de procesos inadecuados de desa-

rrollo urbano.

-Tendría que atender las demandas de vivienda social y otros usos de interés público.

-Debía garantizar la correspondencia y proporcionalidad entre los usos lucrativos y las dotaciones y los servicios públicos previstos, manteniendo la relación ya existente o, en su caso, mejorándola.

-Procuraría la coherencia, funcionalidad y accesibilidad de las dotaciones y equipamientos, así como su equilibrada distribución entre las distintas partes del municipio.

-Debía propiciar la mejora de la red de tráfico, aparcamientos y el sistema de transportes, dando preferencia a los medios públicos y colectivos, así como a reducir o evitar el incremento de las necesidades de transporte.

-También tenía que evitar procesos innecesarios de especialización de usos en los nuevos desarrollos urbanísticos de la ciudad.

976 Algún ejemplo de este tipo de figuras de ordenación urbanística puede ser el regulado en el artículo 20 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de la Comunitat Valenciana de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, que organiza las determinaciones de la ordenación estructural que es el objeto del Plan de General Estructural (PGE), estableciendo el artículo 21 el alcance estas determinaciones:

Artículo 20 (*“Función y ámbito del plan general estructural”*).

“El plan general estructural establece la ordenación estructural de uno o varios municipios completos; debe ajustarse a las previsiones de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y a las de los planes supramunicipales. La aprobación del plan general estructural es previa y necesaria para la aprobación de los demás instrumentos de planeamiento municipal”.

Artículo 21 (*“Determinaciones de la ordenación estructural”*).

“1. Integran la ordenación estructural las siguientes determinaciones:

a) *Objetivos e indicadores de sostenibilidad y de capacidad territorial y directrices estratégicas del desarrollo previsto, con perspectiva de género.*

b) *Delimitación y caracterización de la infraestructura verde.*

c) *Red primaria.*

d) *Delimitación de las zonas de ordenación estructural para todo el territorio municipal.*

e) *Delimitación de los perímetros de afección y protección, exigidos por la legislación sectorial.*

f) *Clasificación del suelo.*

g) *Ordenación del suelo no urbanizable, que incluye la zonificación y la normativa reguladora propia de los distintos usos y aprovechamientos admisibles excepcionalmente en esta clase de suelo.*

h) *Delimitación de ámbitos de planeamiento urbanístico diferenciado.*

i) *Condiciones de desarrollo de cada uno de los sectores de planeamiento urbanístico.*

j) *Criterios generales para la delimitación de las áreas de reparto y para el establecimiento del aprovechamiento tipo.*

k) *Política pública de suelo y vivienda.*

2. El plan general estructural debe expresar cuáles son los instrumentos de ordenación pormenorizada previstos para su desarrollo, ya sea asumiendo los anteriormente vigentes o remitiendo a otros de futura elaboración, para cada una de las zonas que en él se delimiten”.

977 Los estándares para estas dotaciones y servicios se fijarán reglamentariamente.

978 Bienes incluidos en el Catálogo General del Patrimonio Andaluz (artículos 6 y 7 de la LPHA), y los considerados de catalogación singular según la ordenación territorial o urbanística.

979 Artículo 31 de la LISTA.

980 Artículo 8 de la LOUA en relación con el PGOU:

“1. Los Planes Generales de Ordenación Urbanística establecen, en el marco de los Planes de Ordenación del Territorio, la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal y organizan la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo.

2. El contenido de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, sin perjuicio de su adecuada normalización, debe desarrollarse con arreglo a los principios de máxima simplificación y proporcionalidad según la caracterización del municipio en el sistema de ciudades de Andalucía, por su población y dinámica de crecimiento, por la relevancia de sus actividades y recursos turísticos, por su pertenencia a ámbitos territoriales con relaciones supramunicipales significativas o por contar con valores singulares relativos al patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico”.

Esta definición, dado su carácter totalizador, ha implicado la integración en esta figura general de ordenación todas las políticas sectoriales que afecten al Municipio, además de su coordinación con la ordenación territorial. La integración de los aspectos sectoriales debían contemplarse en su redacción original o a través de innovaciones impuestas por la legislación sectorial.

981 Ver como ejemplo similar el artículo 63 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco prevé lo siguiente:

“1. Cuando las características y necesidades del desarrollo urbano en las zonas limítrofes de varios términos municipales hagan necesario coordinar la ordenación estructural de los planes generales afectados, y en defecto de un instrumento de ordenación territorial que lo realice, los ayuntamientos afectados podrán acordar la elaboración de un plan de compatibilización. En defecto de tal acuerdo, cualquiera de los municipios afectados podrá solicitar del órgano competente del territorio histórico un informe vinculante al respecto. En el supuesto de que la compatibilización afecte a varios territorios históricos, la emisión del informe le corresponderá al Consejo de Gobierno, previa propuesta favorable de la Comisión de Ordenación del Territorio.

2. El informe a que se refiere el apartado anterior se emitirá en el plazo de dos meses, y determinará la incoación del procedimiento de revisión o, en su caso, modificación, a los efectos de la adecuada incorporación e integración de sus determinaciones en los planes generales afectados.

3. El contenido de los planes de compatibilización del planeamiento general se formalizará, con carácter mínimo, en similares documentos que los previstos para el plan general, con la excepción del estudio de sostenibilidad, si bien referidos exclusivamente al ámbito objeto de compatibilización”.

982 Artículo 91 del RPU:

“Las Normas Subsidiarias de Planeamiento de ámbito municipal tendrán por objeto:

a) Clasificar el suelo en urbano y no urbanizable, delimitando y ordenando el primero y estableciendo, en su caso, normas de protección para el segundo, o

b) Clasificar el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, delimitando el ámbito territorial de cada uno de los distintos tipos de suelo, estableciendo la ordenación del suelo urbano y de las áreas aptas para la urbanización que integran el suelo urbanizable y, en su caso, fijando las normas de protección del suelo no urbanizable”.

Artículo 101 del RPU:

“Los terrenos que se incluyan dentro del perímetro que delimite el suelo urbano, en Municipios que carezcan de Plan General de Ordenación, deberán cumplir, como mínimo, alguna de las siguientes condiciones:

a) Contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, debiendo tener estos servicios características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir.

b) Estar ocupados por la edificación, al menos, en la mitad de la superficie que el propio proyecto prevea pueda ser objeto de edificación”.

983 El artículo 71 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón señala el contenido mínimo de la Delimitación de Suelo Urbano (DSU), y el artículo 72 el contenido complementario:

“Toda delimitación del suelo urbano debe tener el siguiente contenido mínimo:

a) Ha de identificar el ámbito perimetral de los terrenos integrantes del suelo urbano conforme a lo establecido en este artículo. La consideración de estos terrenos será la de suelo urbano, sin perjuicio de

que se aplique el régimen de derechos y obligaciones de los propietarios de suelo urbano consolidado a los efectos de lo establecido en la presente Ley.

b) Debe incluir en el suelo urbano los terrenos que cuenten con servicios urbanísticos suficientes, entendiéndose por tales los descritos en el artículo 12.a) de la presente Ley. Se podrán incluir aquellas parcelas que vayan a contar con estos servicios sin otras obras que las de la conexión a las instalaciones ya en funcionamiento, conforme a las determinaciones establecidas en el artículo 12.b) de esta Ley. Ello dentro de un crecimiento racional del suelo en virtud de la tipología urbana y arquitectónica del municipio.

c) Las alineaciones y rasantes del sistema viario existente, completando con las que sean procedentes las insuficiencias de dicho sistema. Se podrán prever, modificar o reajustar, a través de estudio de detalle, las alineaciones y rasantes que no afecten a la superficie destinada a espacios libres, públicos o privados.

d) Las ordenanzas de edificación y urbanización para regular los aspectos morfológicos y estéticos de las construcciones, los usos de los inmuebles y la ordenación de volúmenes”.

“Como contenido complementario, la delimitación del suelo urbano podrá contener:

a) La identificación perimetral de los ámbitos legalmente integrados en el suelo no urbanizable especial.

b) Las ordenanzas de protección ambiental del suelo no urbanizable especial que lo precise, de acuerdo con las determinaciones de la normativa sectorial”.

El artículo 25 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, señala:

“1. Los Planes de Delimitación de Suelo Urbano comprenden términos municipales completos y tienen por objeto:

a) La clasificación del suelo, en urbano y rústico.

b) La definición de la ordenación estructural necesaria en función de las características del Municipio.

c) La ordenación detallada, incluyendo el trazado pormenorizado de la trama urbana, sus espacios públicos, dotaciones comunitarias y de redes de infraestructuras, así como la determinación de usos pormenorizados y ordenanzas tipológicas mediante definición propia o, en su caso, remisión a las correspondientes Instrucciones Técnicas del Planeamiento.

2. El objeto a que se refiere el apartado anterior respetará, en su caso, las determinaciones de las correspondientes Normas Técnicas del Planeamiento”.

984 Las figuras de planeamiento general en el Comunidad Extremeña están reguladas en los artículos 46, 47 y 48 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura:

1. El Plan General Municipal (PGM) “tiene por objeto establecer la ordenación urbanística de los municipios de Extremadura y la planificación de su desarrollo”. Estará compuesto por el Plan General Estructural (PGE), que es el “documento que contiene las determinaciones estructurales que definen el modelo territorial y urbano del municipio y la justificación de su adecuación a los planes de ordenación territorial”; y por el Plan General Detallado (PGD) que es el “documento que desarrolla las determinaciones del Plan General Estructural definiendo la ordenación detallada y pormenoriza las medidas adoptadas para la consecución de los Criterios de Ordenación Sostenible”.

1. El Plan General Estructural deberá contener:

-Análisis y diagnóstico del ámbito del plan desde el punto de vista ambiental, social y económico.

-Objetivos generales del modelo territorial y urbano.

-Estrategias de revitalización del núcleo existente y alternativas de ordenación y, en su caso, de crecimiento, con justificación de la alternativa elegida.

-Estrategias y normas de ordenación para favorecer la cohesión social y la ordenación con perspectiva de género en los términos definidos en esta ley.

-Normas, recomendaciones o criterios orientativos de desarrollo de la ordenación detallada, y régimen transitorio hasta la aprobación definitiva del Plan General Detallado.

Las determinaciones estructurales que deben ser definidas en dichos planes serán las necesarias

para definir la estructura y el modelo urbano del núcleo en función de sus características.

2. El Plan General Detallado (PGD) es el “documento que desarrolla las determinaciones del Plan General Estructural definiendo la ordenación detallada del núcleo y deberá contener, al menos: a) Ordenación detallada del suelo urbano y, opcionalmente del suelo urbanizable si lo hubiera. b) Normativa de aplicación que regule la ordenación, ejecución y gestión del plan”.

Artículo 45.3 de Texto legal referido señala:

“Son determinaciones de ordenación detallada las necesarias para completar las de ordenación estructural de forma que pueda procederse a la ejecución del planeamiento sin necesidad de un instrumento de desarrollo. Tendrán esta consideración, al menos, las siguientes:

- a) En suelo urbano el trazado pormenorizado del diseño urbano con viales, espacios públicos destinados a espacios libres o dotaciones públicas y espacios privados.
- b) Usos pormenorizados y ordenanzas tipológicas de edificación.
- c) Identificación de los ámbitos y situaciones de fuera de ordenación derivados de las determinaciones detalladas”.

985 El borrador de la LUSA de mayo del 2018 determinaba la obligación del planeamiento de delimitar zonas que, para las que en suelo urbano, se debían establecer los “parámetros globales existentes y propuestos de uso, densidad, edificabilidad; la media dotacional y el estándar de dotaciones para las actuaciones urbanísticas que permite cumplir el objetivo de mejora; y los criterios y directrices para la delimitación, ordenación y programación de las actuaciones de transformación urbanística”.

Ver, **ESTEBAN NOGUERA, Juli**. Obra citada.

“Las zonas comprenden los espacios que la ordenación urbanística del municipio destina al desarrollo de los usos privados, entre los cuales cabe señalar como principales la vivienda y las actividades económicas. El espacio ocupado por estos usos tiene una presencia mayoritaria a las áreas urbanas, aunque estos usos, bajo formas extensivas, están igualmente presentes en el espacio rural del municipio.

Por tanto, se puede decir que la división zonal regula la distribución y la configuración de los espacios destinados a vivienda y actividad económica en el municipio.

Distintamente a los sistemas, las zonas tienen diferente naturaleza y contenido normativo, según pertenezcan a un régimen de suelo u otro.

– En suelo urbano consolidado, las zonas establecen las condiciones de la edificación que se puede llevar a cabo en los solares de cada ámbito zonal y los usos que se pueden desarrollar en estas edificaciones.

– En suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, las zonas establecen las diferentes condiciones para la transformación de estos suelos en suelo urbano consolidado, mediante operaciones de mejora urbana o de crecimiento. Las condiciones para la transformación consisten, básicamente, en el establecimiento de una edificabilidad bruta o zonal, y en la delimitación, más o menos estricta, del abanico de usos a que se puede destinar la edificación. Asimismo, y en función de la edificabilidad y los usos, se establecen las cuantías de suelo para sistemas que deben determinarse en las actuaciones de reforma o de crecimiento.

– En suelo no urbanizable, las zonas señalan los usos admitidos –agrícola, ganadero, forestal, de conservación, etc.– en cada ámbito considerado por el plan general y, especialmente, las diferentes condiciones de admisión de acciones de transformación puntual del suelo para construcciones o edificaciones, en función de los usos rurales permitidos y del grado de protección establecido.

Notemos que la zonificación que el plan de ordenación urbanística municipal establece para el suelo urbano consolidado y el suelo no urbanizable tiene un carácter permanente a lo largo de la vigencia del plan, mientras que las zonas del suelo que deben ser objeto de operaciones de reforma o de crecimiento previstas por el plan municipal tienen una eficacia transitoria, en la medida en que serán sustituidas por una zonificación de detalle similar a la del suelo urbano consolidado, la cual será definida por los planes parciales o de mejora urbana”.

<https://upcommons.upc.edu/handle/2099.3/36652>. Agosto 2021.

986 Para el Anexo de definiciones del borrador de la LUSA de mayo del 2018, el uso global es el “uso asignado por el planeamiento urbanístico a una zona de suelo urbano o de suelo urbanizable, de conformidad con las funciones y las características generales, existentes o previstas”. Se puede concretar que se asigna a un ámbito amplio (zona o sector, delimitación de perímetro de planeamiento de desarrollo) y es susceptible de ser desarrollado por usos pormenorizados.

987 Para el Anexo de definiciones del borrador de la LUSA de mayo del 2018, el uso pormenorizado es el “uso correspondiente a una calificación del suelo, obtenido por desagregación de los usos globales, y distinguiendo, en su caso, las distintas tipologías edificatorias”. Es la referencia para la calificación urbanística más concreta, permitiendo su materialización sin necesidad de planeamiento urbanístico más detallado.

988 Salvo que aspectos de la misma sean remitidos a ordenanzas. Artículo 73 de la LISTA.

989 Criterios para la materialización de actuaciones edificatorias y de urbanización en suelo no sometido a actuaciones de transformación. Deben de completar la ordenación detallada.

990 Con aplicación de los establecido en los artículo 27 y 29 de la LISTA.

991 En todo caso los bienes que no hayan sido objeto de delimitación por el PGOM.

992 Ya sea a PRI o EO

993 Lo que permite tratar de forma diferenciada los suelos urbanos claramente desiguales en un Municipio, con la figura de ordenación y en el tiempo (diversos POU). Por ejemplo, el Conjunto Histórico de una Ciudad puede ser ordenado por el POU y el resto del suelo por otro, de tal forma que en el primer caso este Plan asumiría las determinaciones integrales de un Plan Especial de Protección y del PGOU, con la que se evitarían las incoherencias que muchas veces existen entre estos dos instrumentos.

994 Ver, por ejemplo, artículo 75 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Otro ejemplo sería el artículo 60 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

995 Esa ordenación podía haberse definido, directamente, desde el PGOU, estableciendo la categoría de suelo urbanizable ordenado (artículo 47.a de la LOUA).

996 Artículo 10.2.B.b de la LOUA.

997 Estos Planes contendrían las siguientes determinaciones: a) el trazado y las características de la red de comunicaciones propias del sector y de los enlaces con el sistema general de comunicaciones; b) la delimitación de las zonas de ordenación urbanística, con asignación de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias, y su regulación mediante ordenanzas propias o por remisión a las correspondientes Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística (ND), respetando las densidades y edificabilidades máximas asignadas al sector en el PGOU; c) la fijación de la superficie y características de las reservas para dotaciones; d) el trazado y las características de las galerías y redes propias del sector, de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado, telecomunicaciones, gas natural en su caso y de aquellos otros servicios que se pudieran prever; e) el señalamiento, en el correspondiente plan de etapas, de las condiciones objetivas y funcionales que ordenen la eventual secuencia de la puesta en servicio de cada una de ellas; y f) la evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de las dotaciones.

998 El artículo 83 del RPU se refiere a los Planes Especiales de Reforma Interior y Saneamiento, señalando para ellos las siguientes finalidades:

-Llevar a cabo actuaciones aisladas que, conservando la estructura de la ordenación anterior, se encamine a la descongestión del suelo urbano, creación de dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos.

-Las operaciones descritas anteriormente realizadas de forma integrada provocando la reforma interior.

Estas operaciones ordenadas a través del correspondiente Plan Especial deben de tener el alcance y contenido previsto para los Planes Parciales en suelo urbanizable según el RPU. En consecuencia, los Planes Especiales ordenan la transformación del suelo urbano en operaciones integradas (más o menos amplias, afectando a más o menos elementos) operando de igual forma, a nivel de ordenación pormenorizada o detallada, que el Plan Parcial en suelo urbanizable.

Según el artículo 29.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, los Planes Especiales puede “realizar operaciones de renovación urbana o, en su caso, gestionar áreas de rehabilitación preferente”, en todo caso “debiendo diferenciar los terrenos que han de quedar sujetos al régimen de actuaciones de urbanización de los que se sometan al régimen de actuaciones de edificación”.

999 Artículo 36.1 y 2.a.5ª de la LOUA.

1000 La referencia para la OE es el área homogénea, si bien la LISTA no aclara si este ámbito se identifica con las zonas que deben delimitar el POU. De ser así la posibilidad de actuación sobre estos ámbitos a través de una actuación de mejora urbana deben respetar las condiciones de uso, dotaciones, etc. establecidos por el POU para la misma, por lo que el reequilibrio de dotaciones que proponga el EO debe de tener en cuenta el señalado por el POU. En cualquier caso, la LISTA prevé que las determinaciones concretas de la OE se regularan reglamentariamente.

1001 **GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano.** Obra citada

1002 Sustituido en la LISTA, como se ha visto, por el PRI.

1003 **LLISET BORRELL, Francisco y OTROS.** Obra citada.

1004 “1. Los Planes Especiales pueden ser municipales o supramunicipales y tener por objeto las siguientes finalidades:

a) Establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como implantar aquellas otras actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.

b) Conservar, proteger y mejorar el medio urbano y, con carácter especial, el patrimonio portador o expresivo de valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales.

c) Establecer la ordenación detallada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones u operaciones integradas de reforma interior, para la renovación, mejora, rehabilitación o colmatación de las mismas.

d) Vincular el destino de terrenos o construcciones a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, o a otros usos sociales.

e) Conservar, proteger y mejorar el medio rural, en particular los espacios con agriculturas singulares y los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.

f) Conservar, proteger y mejorar el paisaje, así como contribuir a la conservación y protección de los espacios y bienes naturales.

g) Establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.

h) Identificar y delimitar concretas agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, y adoptar las medidas pertinentes para el establecimiento de las infraestructuras comunes para la prestación de los servicios básicos necesarios para garantizar las condiciones de mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial y paisajísticamente dichas agrupaciones.

i) Cualesquiera otras finalidades análogas.

2. Los Planes Especiales tendrán por objeto:

a) Cualquiera de las finalidades del apartado anterior, cuando se formulen en desarrollo de Planes Generales de Ordenación Urbanística.

b) Las finalidades previstas en las letras a), b), e) y f) del apartado 1, cuando se formulen en ausencia de Plan General de Ordenación Urbanística o de Planes de Ordenación del Territorio. En el caso de la

letra f) no podrán afectar a las condiciones de uso y aprovechamiento.

c) Las finalidades previstas en las letras a), e), f) y g) del apartado 1, y cualquier otra de naturaleza análoga que se establezca en los Planes de Ordenación del Territorio, cuando se formulen en desarrollo directo de los mismos.

d) La finalidad prevista en la letra g) del apartado 1, en el supuesto del artículo 73.3.b).

e) La finalidad prevista en la letra h) del apartado 1, estén o no previstos en el Plan General de Ordenación Urbanística o en los Planes de Ordenación del Territorio o, cuando se formulen en ausencia de los citados instrumentos.

3. Los Planes Especiales desarrollan y complementan las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbanística, pudiendo modificar las pertenecientes a su ordenación pormenorizada potestativa.

4. Los Planes Especiales tendrán el contenido necesario y adecuado a su objeto y deberán redactarse con el mismo grado de desarrollo, en cuanto a documentación y determinaciones, que los instrumentos de planeamiento que complementen o modifiquen.

Asimismo, cuando su finalidad sea la de establecer infraestructuras, servicios básicos, dotaciones o equipamientos generales, o la de habilitar Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, los Planes Especiales deberán valorar y justificar de manera expresa la incidencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales.

5. En ningún caso podrán los Planes Especiales sustituir a los Planes de Ordenación del Territorio ni a los Planes Generales de Ordenación Urbanística en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecer”.

Este artículo determinaba, de forma clara, para la Comunidad Autónoma Andaluza, los tipos de Planes Especiales posibles; su vinculación o no, a los efectos de desarrollo de sus determinaciones, con el planeamiento de ordenación territorial o urbanística; y la prohibición de que su contenido altere las previsiones del planeamiento territorial o urbanístico general. En cualquier caso, su contenido se establece en función de su objeto.

Ver por ejemplo también, Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias (artículos 67, 68 y 69); o Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de la Comunidad Catalana (artículos 67 y 68).

1005 La STS de 29 de noviembre de 1988 ya fue clara sobre lo único que no puede hacer un PE, el único límite legal que se le impone: el de no poder sustituir al planeamiento general como instrumentos de ordenación integral del territorio. Esto hace que, en ocasiones, los aspectos susceptibles de consideración y ordenación por un PE sean tan amplios que resulta difícil diferenciarlo de los planes de ordenación integral del territorio. Dicho de otro modo, hay PE (y los de reforma interior y los de saneamiento de poblaciones son paradigmas bien elocuentes de ello) en que la diferencia entre la ordenación integral hecha por el planeamiento general y la que hacen aquéllos radica únicamente en la especialidad del objeto que tienen: una determinada y concreta operación urbanística al servicio de una concreta finalidad de protección, reforma interior, saneamiento, etc..

1006 Limitaciones que, en algunos casos, dado el contenido concreto de derechos establecido por la Ley para la propiedad y la promoción, que quedan configurados por otras figuras de ordenación, pueden dar lugar a indemnización por vinculación singular (artículo 48.b del TRLSRU).

1007 “a) Elementos naturales y urbanos cuyo conjunto a caracterizar el panorama.

b) Plazas, calles y edificios de interés.

c) Jardines de carácter histórico-artístico o botánico.

d) Realce de construcciones significativas.

e) Composición y detalle de los edificios situados en emplazamientos que deban ser objeto de medidas especiales de protección.

f) *Uso y destino de edificaciones antiguas y modernas*”.

Para el artículo 51.2 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, la figura del Plan Especial podrá tener como finalidad “*la ordenación y protección de conjuntos históricos, zonas arqueológicas y cualquier otro ámbito declarado Bien de Interés Cultural*”.

El artículo 72 de Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco determina lo siguiente:

“1. *El plan especial de protección y conservación tiene por objeto completar la ordenación establecida por los planes generales mediante normas de protección de elementos naturales y/o artificiales objeto de sus determinaciones. El plan especial podrá establecer, en su caso, otras normas de protección adicional no contempladas en el plan general.*

2. *La protección y conservación a establecer por el plan especial se podrá referir al litoral, al paisaje, al medio urbano o rural, a edificaciones, instalaciones, huertos, cultivos, espacios forestales y ecosistemas fluviales, así como a cualquier otro elemento natural o artificial.*

3. *El plan especial de protección y conservación deberá incluir el régimen de protección de los bienes culturales calificados e inventariados como tales, de acuerdo con sus correspondientes expedientes de incoación y declaración, y podrá desarrollar dicho régimen de protección de acuerdo con sus objetivos.*

4. *Los planes especiales de protección y conservación contendrán las determinaciones propias de la ordenación pormenorizada y los documentos adecuados a los objetivos perseguidos por los mismos, y, como mínimo, los propios del plan parcial junto con la documentación exigida por la normativa de evaluación de impacto ambiental cuando dichos planes afecten en todo o en parte al suelo clasificado como no urbanizable”.*

1008 En Andalucía LPHA.

El artículo 9 de la LPHE señala que “*gozarán de singular protección y tutela los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español declarados de interés cultural por ministerio de esta Ley o mediante Real decreto de forma individualizada*”. Según el artículo 14.2 del mismo Texto Legal “*los bienes inmuebles integrados en el Patrimonio Histórico Español pueden ser declarados Monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitio Históricos, así como Zonas Arqueológicas, todos ellos como Bienes de Interés Cultural*”. Es el artículo 15 el que describe cada uno de estos conceptos:

“*Son Monumentos aquellos bienes inmuebles que constituyen realizaciones arquitectónicas o de ingeniería, u obras escultura colosal siempre que tengan interés histórico, artístico, científico o social*”.

“*Jardín Histórico es el espacio delimitado, producto de la ordenación por el hombre de elementos naturales, a veces complementado con estructuras de fábrica, y estimado de interés en función de su origen o pasado histórico o de sus valores estéticos, sensoriales o botánicos*”.

“*Conjunto Histórico es la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad. Asimismo es un Conjunto Histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitado*”.

“*Sitio Histórico es el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico*”.

“*Zona Arqueológica es el lugar o paraje natural donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo aguas territoriales españolas*”.

Pues bien, según el contenido del artículo 20 de la LPHE “*la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área*

(...) u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas. La aprobación de dicho Plan Requerirá el informe favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados (...). La obligatoriedad de dicho Plan no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la existencia previa de planeamiento general”. Sigue diciendo el artículo 20 que “*el Plan a que se refiere el apartado anterior establecerá para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que sean aptos para ello. Igualmente contemplarán las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas. También deberá contener los criterios relativos a la conservación de fachada y cubiertas e instalaciones sobre las mismas*”.

El artículo 21 de la LPHE señala que “*en los instrumentos de planeamiento relativos a Conjuntos Históricos se realizará la catalogación, según lo dispuesto en la legislación urbanística de los elementos unitarios que conforman el Conjunto*”.

1009 El artículo 29.1.b del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha describe como finalidad de los Planes Especiales la protección del paisaje y el medio natural.

1010 Estos elementos son propios de la ordenación general o estructural y, en general, son específicos de la planificación territorial (artículos 40.1.b y de y 44.1.b de la LISTA).

1011 El artículo 51.1.e de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura señala como finalidad del PE el “*desarrollo de sistemas generales*”, por ejemplo.

1012 “*(...) en ausencia de los Planes a que se refiere el apartado 1 o de previsión en los mismos de las reservas de terrenos para los patrimonios públicos de suelo, podrán proceder a su delimitación:*

a) *Los municipios, en cualquier clase de suelo y por el procedimiento previsto para la delimitación de las unidades de ejecución.*

b) *La Consejería competente en materia de urbanismo, en suelo no urbanizable, mediante la aprobación al efecto de un Plan Especial; y en suelo urbanizable mediante el procedimiento de delimitación de reservas de terrenos, previa información pública, audiencia del municipio o municipios y propietarios afectados por plazo común de veinte días, y publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.*

1013 Si bien, con carácter general no está descrito el procedimiento de delimitación de las áreas de tanteo y retracto en el artículo 132 de la LISTA.

1014 El Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regulaba el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía (DA2/2012) hasta su derogación por el DLA3/2019 definía los asentamientos que constituyen “*Hábitat Rural Diseminado*” como aquellos “*ámbitos territoriales sobre los que se ubican un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse, y que pueden demandar algunas infraestructuras, dotaciones o servicios comunes, para cuya ejecución no sea preciso una actuación urbanizadora*” (artículo 2.2.c). El Decreto, en relación con estos asentamientos, y su conservación y mejora, remitía a las determinaciones del Plan General, pero también permitía, como hacía la LOUA, encomendar el establecimiento de estas condiciones a un PE de iniciativa municipal (artículo 22.2).

Ver por ejemplo, el artículo 32 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura que señala que “*en desarrollo de las determinaciones sobre los asentamientos rústicos que los Planes territoriales prevean o hayan identificado, se aprobarán Planes Especiales de Ordenación Territorial cuyo objeto será su ordenación y la definición de su gestión*”; y el artículo 51 del mismo Texto prevé como una de las finalidades del PE “*la regulación de asentamientos en suelo rústico*”. El artículo 45.2.i de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears prevé como objeto del PE “*la ordenación de los núcleos rurales*”.

1015 GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. Obra citada.

1016 La finalidad de “identificar y delimitar concretas agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, y adoptar las medidas pertinentes para el establecimiento de las infraestructuras comunes para la prestación de los servicios básicos necesarios para garantizar las condiciones de mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial y paisajísticamente dichas agrupaciones”, introducido en el Texto legal por la Disposición adicional primera del DLA3/2019.

Los Artículos 62.1.b y 64.1.b del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo, señalan como objeto de los PE “la protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, del medio urbano y de sus vías de comunicación”, y “la protección del medio ambiente, de la naturaleza y del paisaje”. Por su parte el artículo 29.1.b del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha describe como finalidad de los PE la protección del paisaje y el medio natural. El artículo 87.1.b de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, prevé la redacción de un PE para la protección del medio natural, su conservación o mejora.

1017 Según el artículo 29.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, los PE puede “realizar operaciones de renovación urbana o, en su caso, gestionar áreas de rehabilitación preferente”, en todo caso “debiendo diferenciar los terrenos que han de quedar sujetos al régimen de actuaciones de urbanización de los que se sometan al régimen de actuaciones de edificación”.

El artículo 49 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla-León, concreta más el alcance de este tipo de Planes:

“1. Los Planes Especiales de Reforma Interior tienen por objeto la ejecución de operaciones de reforma interior para la regeneración o renovación urbana, la mejora de las condiciones ambientales o de habitabilidad, la rehabilitación, la obtención de dotaciones urbanísticas u otros fines análogos. Con tal fin pueden aplicarse en cualquier clase de suelo.

2. Los Planes Especiales de Reforma Interior contendrán las determinaciones adecuadas a su finalidad y además, cuando no estuviera establecida la ordenación detallada o fuera necesario modificar la ya establecida, las determinaciones señaladas para los Estudios de Detalle.

3. Los Planes Especiales de Reforma Interior que tengan por objeto planificar actuaciones de regeneración o renovación urbana pueden, justificadamente:

a) Efectuar los cambios de clasificación y calificación de suelo que sean necesarios para la ejecución de sus fines; no obstante, sólo podrán afectar a terrenos clasificados como suelo rústico cuando resulten necesarios para ubicar dotaciones urbanísticas públicas, con un máximo del 10 por ciento de la superficie total del ámbito, y en ningún caso cuando gocen de algún tipo de protección conforme a la legislación sectorial.

b) Excluir el criterio de mantenimiento de la trama urbana, las alineaciones y las rasantes existentes, salvo en los bienes de interés cultural y sus entornos de protección”.

Otro ejemplo sería el artículo 45.2 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, que señala entre las posibilidades que puede abarcar el PE están la “ordenación de las actuaciones de reforma interior, regeneración o renovación urbanas”, o las “actuaciones de renovación urbana y de reforma interior”.

1018 Exposición de Motivos de la LISTA, en relación con el régimen del suelo: “también se establece un marco básico que permite reconocer, a través de los instrumentos de ordenación urbanística, los núcleos rurales tradicionales, los ámbitos de hábitat rural diseminado y el hábitat troglodítico”.

Artículo 173.5 de la LISTA, en relación con el AFO: “reglamentariamente se establecerán las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de las viviendas-cueva en sus ámbitos tradicionales”.

GARCÍA-BELLIDO, Javier. “La ordenación del subsuelo”. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales.

1996.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84315/62207>. Marzo 2022.

1019 Artículo 46.1.c de la LISTA. Instrumentos de desarrollo y gestión de la ordenación territorial.

1020 Por ejemplo, el artículo 78.1.e de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, señala, expresamente, como una de los objetos del Plan Especial la “ordenación del subsuelo, si no es objeto de otra figura de planeamiento urbanístico, regulando la posibilidad de aprovechamiento privado y su vinculación a la prestación de servicios públicos o de interés público en los términos del artículo 40”.

Artículo 40. Régimen del subsuelo.

“1. El planeamiento urbanístico regulará el uso del subsuelo, que quedará sometido a las servidumbres administrativas necesarias para la prestación de servicios públicos o de interés público, siempre que estas servidumbres sean compatibles con el uso del inmueble que sobre él se encuentre.

2. El uso del aprovechamiento urbanístico y la implantación de infraestructuras para la prestación de servicios públicos o de interés público en el subsuelo quedarán condicionados, en todo caso, a la preservación de los riesgos, así como a la protección de los restos arqueológicos o cualesquiera otro tipo de elementos sujetos a protección por su respectiva legislación sectorial”.

1021 No puede incrementar el aprovechamiento urbanístico previsto por la ordenación detallada, y por tanto ninguno de sus componentes, esto es, la edificabilidad ni el uso señalado en el mismo. El artículo 15.2.a y b de la LOUA sólo se refería a no modificar el uso urbanístico del suelo y a no incrementar el aprovechamiento, sin referencia alguna a la edificabilidad, por lo que se podía dar el caso de aumento de la edificabilidad, cambiando el uso a otro permitido (menos rentable) por el planeamiento sin alterar el aprovechamiento.

1022 En la misma línea que el 15.2.c de la LOUA: no “suprimir o reducir el suelo dotacional público, o afectar negativamente a su funcionalidad, por disposición inadecuada de su superficie”.

1023 PPO, PRI o EO.

El artículo 15 de la LOUA señalaba:

“1. Los Estudios de Detalle tienen por objeto completar o adaptar algunas determinaciones del planeamiento en áreas de suelos urbanos de ámbito reducido, y para ello podrán:

a) Establecer, en desarrollo de los objetivos definidos por los Planes Generales de Ordenación Urbanística, Parciales de Ordenación o Planes Especiales, la ordenación de los volúmenes, el trazado local del viario secundario y la localización del suelo dotacional público.

b) Fijar las alineaciones y rasantes de cualquier viario, y reajustarlas, así como las determinaciones de ordenación referidas en la letra anterior, en caso de que estén establecidas en dichos instrumentos de planeamiento.

2. Los Estudios de Detalle en ningún caso pueden:

a) Modificar el uso urbanístico del suelo, fuera de los límites del apartado anterior.

b) Incrementar el aprovechamiento urbanístico.

c) Suprimir o reducir el suelo dotacional público, o afectar negativamente a su funcionalidad, por disposición inadecuada de su superficie.

d) Alterar las condiciones de la ordenación de los terrenos o construcciones colindantes”.

Por tanto, la LISTA limita la posibilidad de incrementar la edificabilidad como novedad, y nada menciona sobre la prohibición de alterar las condiciones de los inmuebles colindantes.

1024 **LLISET BORRELL, Francisco y OTROS.** Obra citada.

1025 La posibilidad de establecer alineaciones y rasantes a través de ED, según el RPU, se limitará a las vías de la red de comunicaciones definidas en el Plan.

En la adaptación o reajuste del señalamiento de alineaciones y rasantes del planeamiento no se podrá reducir la anchura del espacio destinado a viales ni las superficies destinadas a espacios libres. En ningún caso la adaptación o reajuste del señalamiento de alineaciones podrá originar aumento de volumen al aplicar las ordenanzas (se entiende que del planeamiento del que trae causa) al resultado

de la adaptación o reajuste realizado.

La ordenación de volúmenes no podrá suponer aumento de ocupación del suelo ni de las alturas máximas y de los volúmenes edificables previstos en el Plan, ni incrementar la densidad de población establecida en el mismo, ni alterar el uso exclusivo o predominante asignado por aquél. Se respetarán en todo caso las demás determinaciones del Plan. En ningún caso podrá ocasionar perjuicio ni alterar las condiciones de ordenación de los predios colindantes.

1026 El artículo 61 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, prevé que “los Estudios de Detalle podrán formularse cuando fuere preciso completar, adaptar o, en su caso, modificar determinaciones concretas establecidas en el planeamiento municipal”, teniendo en cuenta que el contenido de los mismos se limitará a “establecer alineaciones y rasantes en el caso de que no estuvieren establecidas, así como completar, adaptar, reajustar o modificar las prefijadas en el planeamiento, motivando los supuestos de modificación y sin que ésta pueda afectar a la estructura general del Plan o a los aspectos señalados en los apartados 3 y 4 de este artículo. b) Ordenar los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del planeamiento y completar, en su caso, la red de comunicaciones con las vías interiores que resulten necesarias para proporcionar acceso a los edificios cuya ordenación concreta se establezca en el Estudio de detalle. c) En los ámbitos de suelo urbano no consolidado, establecer la ordenación detallada, o bien modificar o completar la que hubiera ya establecido el planeamiento general, en su caso”. Los apartados 3 y 4 señalados determinan que los Estudios de Detalle “no pueden ser aprobados en ausencia de Plan General de Ordenación” y que los mismos “no podrán alterar la ordenación efectuada por el Plan General. En concreto, no podrán alterar la clasificación o calificación del suelo, el aprovechamiento o edificabilidad que corresponda a los terrenos comprendidos en su ámbito. Tampoco podrán reducir el espacio destinado a espacios libres, originar aumento de volúmenes, alturas, densidades o índices de ocupación del suelo, ni modificar los usos preestablecidos. En ningún caso podrán alterar las condiciones de ordenación de los predios colindantes, ni reducir el espacio global de cesión por todos los conceptos”.

El artículo 28 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha señala que “los Estudios de Detalle se formularán para las áreas y en los supuestos previstos en los planes municipales, debiendo comprender, como máximo, la manzana o unidad urbana equivalente completa”. Estos instrumentos “tendrán por objeto la previsión o el reajuste, según proceda, de: a) Las alineaciones y las rasantes. b) La ordenación de volúmenes de acuerdo a las especificaciones del plan correspondiente”. “No podrán alterar la calificación del suelo, salvo para la ampliación de viales u otras dotaciones públicas previstos en el planeamiento aplicable, ni aumentar su aprovechamiento urbanístico, ni incumplir las normas que para su redacción haya previsto dicho planeamiento”, tampoco “podrán reducir la superficie de los viales o dotaciones públicas previstos”.

Para el artículo 54 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura: “1. Los estudios de detalle son instrumentos complementarios de la ordenación urbanística cuyo objeto es concretar, modificar o reajustar, en el ámbito de manzanas o unidades urbanas equivalentes, alguna o todas de las siguientes determinaciones de ordenación detallada establecidas por el planeamiento general o de desarrollo: a) Las alineaciones y rasantes de las edificaciones y viarios, excluidos los sistemas generales. b) La ordenación y composición de volúmenes, alturas y fachadas de las edificaciones, así como la eficiencia energética. c) La ordenación y regulación de las actuaciones urbanísticas encaminadas a garantizar la accesibilidad universal, cuando se ocupen espacios públicos de manera permanente. 2. Los estudios de detalle no podrán, en ningún caso, modificar determinaciones estructurales, ni establecer nuevos usos y ordenanzas (...)”.

El artículo 73 de Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco señala que:

“1. Los estudios de detalle tienen por objeto completar o adaptar las determinaciones de ordenación pormenorizada en cualquier clase de suelo. La necesidad o conveniencia de la complementación o adaptación deberá justificarse por los propios estudios de detalle, cuando su redacción no esté prevista

por el planeamiento.

2. Las determinaciones de los estudios de detalle deben circunscribirse a:

a) El señalamiento, la rectificación o la complementación de las alineaciones y rasantes establecidas por la ordenación pormenorizada.

b) La ordenación de los volúmenes de acuerdo con las previsiones del planeamiento correspondiente. Cuando así sea necesario o conveniente por razón de la remodelación tipológica o morfológica de los volúmenes, esta ordenación puede comprender la calificación de suelo para el establecimiento de nuevos viales o de nuevas dotaciones públicas.

c) La regulación de determinados aspectos y características estéticas y compositivas de las obras de urbanización, construcciones, edificaciones, instalaciones y demás obras y elementos urbanos complementarios, definidos en la ordenación pormenorizada.

3. Los estudios de detalle en ningún caso pueden infringir o desconocer las previsiones que para su formulación establezca el planeamiento correspondiente. Asimismo, tampoco pueden alterar el destino del suelo, incrementar la edificabilidad urbanística ni suprimir o reducir viales o dotaciones públicas establecidas en el planeamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en la letra b) del apartado anterior”.

1027 El artículo 64 de Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, prevé que “a los efectos de proteger edificios, espacios o elementos arquitectónicos o naturales que deban ser conservados, el planeamiento municipal incluirá un catálogo comprensivo de ellos y las medidas de protección específicas y diferenciadas que procedan, a fin de evitar su destrucción o modificación sustancial”.

Para el artículo 27 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, “los Catálogos de bienes y espacios protegidos formalizarán las políticas públicas de conservación, rehabilitación o protección de los bienes inmuebles o de los espacios naturales de valor relevante”.

El artículo 52 Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura señala lo siguiente:

“1. Los catálogos son instrumentos complementarios de la ordenación urbanística que complementan las determinaciones del planeamiento relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, arqueológicos, etnográficos y similares. A tal efecto, contendrán una relación detallada y la identificación precisa de los bienes incluidos con señalamiento del organismo que propone su catalogación.

2. Las determinaciones del catálogo que afecten a los bienes de interés cultural y a los bienes incluidos en el inventario del patrimonio histórico y cultural de Extremadura serán determinaciones de ordenación estructural. Las determinaciones que afecten al resto de bienes serán detalladas.

3. El catálogo podrá formar parte del Plan de Suelo Rústico, Plan General Municipal o de Planes Especiales, o ser un instrumento independiente, en cuyo caso, su iniciativa y tramitación serán las previstas para los planes especiales, salvo la aprobación definitiva que se realizará por la Junta de Extremadura o por el Ayuntamiento, en función de sus competencias sobre determinaciones estructurales y detalladas.

4. Los catálogos dispondrán las medidas compensatorias precisas para equilibrar, en su caso, las limitaciones del planeamiento sobre los inmuebles catalogados, especialmente de los bienes de interés cultural.

5. Sus determinaciones y contenido se desarrollarán reglamentariamente.

6. El procedimiento de aprobación cuando se tramite como instrumento independiente y su modificación, se desarrollará reglamentariamente”.

El artículo 71 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco prevé que “los catálogos inventarían e identifican los bienes naturales o artificiales objeto de protección por la ordenación urbanística, recogiendo sus características, precisando, en su caso, la categoría o calificación que les corresponde, de acuerdo con la legislación aplicable, y especificando el plan que contiene las

determinaciones reguladoras de su protección”, y además que “sin perjuicio de su independencia, los catálogos, pueden tramitarse y aprobarse simultáneamente con el plan general”.

1028 Licencia o DR.

1029 En general ordenación detallada: POU, PRI, OE o PPO.

1030 Concepto de “ordenanza municipal”:

La LBRL establece que, en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde a los Municipios, Provincias e Islas, la potestad reglamentaria y de autoorganización, atribuyéndose al Pleno del Ayuntamiento, en el caso de los Municipios, dicha tarea (artículo 4.1.a). En línea con lo anterior, el artículo 84.1.a del mismo Texto legal, prevé que las Entidades Locales puedan intervenir la actividad de los ciudadanos, a través de distintos medios, entre los que sitúa la posibilidad de promulgar “ordenanzas y bandos”. En consecuencia, una “ordenanza” es una disposición o mandato, utilizándose este término para nombrar el tipo de norma jurídica que forma parte de un reglamento y que está subordinada a la Ley, de tal forma que puede ser emitida por la autoridad que tiene el poder o la facultad para exigir su cumplimiento. En este sentido, una “ordenanza municipal” es la que está dictada por la autoridad municipal competente y que tiene validez dentro del ámbito territorial de un Municipio. Son, en suma, manifestaciones de la potestad reglamentaria de los Ayuntamientos, y se diferencian de los actos administrativos en que estos se constituyen alrededor de cuestiones ordenadas en aplicación de una disposición de carácter general que forma parte a su vez del ordenamiento, pero señalando un acto y/o sujeto concreto; mientras que las “ordenanzas” son disposiciones de carácter general que son susceptibles de una pluralidad indefinida de aplicaciones.

La competencia para la aprobación de las “ordenanzas municipales” es del Pleno Municipal, tal y como señalan los artículos 22.2.d (para la generalidad de los Municipios), y el 123.1.d (para los Municipios de gran población) de la LBRL.

1031 El artículo 16 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, determina:

“1. Las Ordenanzas Municipales de la Edificación:

a) Tienen por objeto la regulación de todos los aspectos morfológicos, incluidos los estéticos, y cuantas otras condiciones, no definitorias directamente de la edificabilidad y destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, edificación y utilización de los inmuebles.

b) Deben ajustarse a las disposiciones relativas a la seguridad, salubridad, habitabilidad, accesibilidad y calidad de las construcciones y edificaciones y ser compatibles con los planes territoriales y urbanísticos y las medidas de protección del medio ambiente urbano y el patrimonio arquitectónico e histórico-artístico.

2. Las Ordenanzas Municipales de la Urbanización:

a) Tienen por objeto la regulación de todos los aspectos relativos al proyecto, ejecución material, entrega y mantenimiento de las obras y los servicios de urbanización.

b) Deben ajustarse a las disposiciones sectoriales reguladoras de los distintos servicios públicos y, en su caso, a las Instrucciones Técnicas dictadas por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

3. Las Ordenanzas Municipales de la Edificación y la Urbanización se aprueban y modifican de acuerdo con la legislación de régimen local y se adecuarán a lo establecido en la presente Ley.

El acuerdo municipal de aprobación, acompañado del texto íntegro de las Ordenanzas, debe comunicarse a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística con carácter previo a su publicación”.

El artículo 55 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura establece:

“1. Las ordenanzas municipales de edificación y urbanización tienen la finalidad de regular los aspec-

tos morfológicos y ornamentales de las edificaciones, las condiciones de las obras de edificación y urbanización, y las condiciones de las actividades susceptibles de autorización, todo ello sin contradecir ni modificar las determinaciones del Plan General Municipal.

2. Las Ordenanzas municipales de Edificación y urbanización serán elaboradas y aprobadas por los Ayuntamientos, conforme al procedimiento regulado en la legislación de régimen local”.

1032 Artículo 62.1.b de la LISTA.

1033 Artículo 5 de la LISTA.

1034 Véase por ejemplo, el contenido del artículo 66 de la LISTA en relación con el POU, cuando prevé entre sus determinaciones el establecimiento de la “normativa de edificación y urbanización, en su caso” (artículo 66.1.d)

1035 Es evidente de la Normativa Urbanística de un Plan tienen en rango normativo superior al de unas ordenanzas municipales, por tanto estas Normas pueden asumir el contenido de unas ordenanzas. Aforismo legal: “qui potest plus, potest minus” (“quien puede lo más, puede lo menos”).

1036 Dentro de este concepto genérico remitido a “ordenanzas municipales”, el artículo 24 de la LOUA señalaba que las “Ordenanzas Municipales de Edificación podrán tener por objeto regular los aspectos morfológicos, incluidos los estéticos, y cuantas otras condiciones, no definitorias directamente de la edificabilidad y el destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, edificación y usos susceptibles de realización en los inmuebles”.

Las “ordenanzas de edificación”, junto con el resto de determinaciones de la ordenación pormenorizada-detallada, en suelo urbano no sometido a transformación, permiten directamente la actividad de ejecución, sin necesidad de más planeamiento de desarrollo. Dentro de esta actividad de ejecución se encuentran, en la última fase del desarrollo urbano, la posibilidad de ejecutar la urbanización necesaria, o la edificación, instalación o construcción, que en la mayoría de los casos requerida la autorización a través de licencia urbanística. Pues bien, la licencia urbanística requiere una serie de comprobaciones sobre el ajuste de la propuesta de ejecución, que se plasman a través de los correspondientes informes técnicos y jurídicos dentro de la tramitación del expediente (artículo 140.3 de la LISTA), teniendo en cuenta que es el artículo 6 del RDU, por ejemplo, el que determina que “constituye el objeto de la licencia urbanística la comprobación por la Administración municipal de que las actuaciones de los administrados sujetas a ella se adecuan a la ordenación territorial y urbanística vigente”, debiendo comprobar, entre otros, los siguientes aspectos:

-El cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia.

-La adecuación de los actos sujetos a licencia a las “determinaciones urbanísticas” establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas Urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente. Para esto, se han de comprobar:

·Condiciones de parcelación. Es decir, si la parcela, según las previsiones de la planificación urbana reúne la condición de parcela mínima para su edificación.

·Usos urbanísticos (se entiende que el uso pormenorizado permite una concreción en el ámbito de la parcela, manzana o ámbito similar, del uso global. El uso pormenorizado puede implicar una combinación de usos sobre la parcela, que posibilita una segregación a nivel más básico dentro de la misma. Ahora bien, la relación que obligatoriamente debe establecer la ordenación urbanística es la del uso pormenorizado, por lo que las “ordenanzas” pueden descender a concretar las características más detalladas que componen ese uso).

·Densidad (según la LOUA la densidad se expresaba en con parámetro viviendas por hectárea a nivel de ordenación estructural -artículo 10.1.A.d-).

·Tipología de la edificación (diversos modos de disponer la edificación en relación con la parcela y el uso).

·Alineaciones y rasantas.

·Edificabilidad (expresada en metros cuadrados construidos por metros cuadrados de suelo de parcela

neta permitidos por el planeamiento urbanístico, teniendo en cuenta que esa edificabilidad puede computar de forma distinta a los efectos de aprovechamiento urbanístico, en función de la rentabilidad económica cada uno de los usos admisibles en dicha superficie construida).

- Altura de la edificación (Altura de los edificios proyectados según las previsiones del planeamiento, tanto en metros lineales sobre rasante como en número de plantas -o bajo rasante si está previsto-).
- Ocupación permitida de la edificación sobre la parcela neta edificable y en cada una de las plantas autorizables, expresada en porcentaje de ocupación, o bien, en función de la situación de la misma dentro de la parcela, ya sea porque debe separarse a linderos, por el fondo máximo de edificación admitida, u otros parámetros que definen la edificación dentro de la misma.
- Situación (lógicamente de la edificación dentro de la parcela. Situación exigida de la edificación dentro de la parcela, ya sea porque una ordenación gráfica obliga a una ubicación concreta, ya sea como resultado de las obligaciones de retranqueos, fondos máximos de edificación, etc.).
- Separación a linderos y entre edificaciones (Es la distancia horizontal entre el plano de fachada y el lindero correspondiente, medida sobre una recta perpendicular a este último. Esta misma distancia entre edificaciones dentro de una misma parcela).
- Fondo edificable y retranqueos (se entiende que de la edificación. Es la línea marcada, en su caso, en la documentación gráfica del Plan, o la fijada en las condiciones particulares de calificación, que separa la parte de parcela susceptible de ser ocupada por la edificación y el espacio libre interior de la propia parcela. Retranqueo es la anchura de la banda de terreno comprendido entre la alineación exterior y la línea de edificación).
- Dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstas en la parcela o solar. Cumplimiento de la obligación de establecer dotaciones o servicios dentro del ámbito edificable para el que se solicita licencia.

Dentro de este concepto (“*determinaciones urbanísticas*”) el artículo 6.1.b del RDU en su apartado 6º, se refiere a la comprobación de las “*ordenanzas municipales de edificación y urbanización*” que, lógicamente, abarcan aspectos y determinaciones distintos a los señalados.

Además, el artículo 6 del RDU, se refiere a otras cuestiones que deben comprobarse a través de la licencia, que no forman parte de las “*determinaciones urbanísticas*”, y lógicamente no son objeto de las “*ordenanzas municipales de edificación y urbanización*”. Estas cuestiones serían:

- “*La incidencia de la actuación propuesta en el grado de protección de los bienes y espacios incluidos en los Catálogos*”.
- “*La existencia de los servicios urbanísticos necesarios para que la edificación pueda ser destinada al uso previsto*”.

Y, en todo caso “*en los términos previstos en la normativa sectorial, la actuación municipal se extenderá, con motivo del otorgamiento de la licencia urbanística, al examen del cumplimiento de aquellas previsiones cuya competencia se atribuya expresamente a los Ayuntamientos*”. Además, “*la intervención municipal en los aspectos técnicos relativos al cumplimiento de las exigencias básicas de calidad de la edificación se entiende sin perjuicio de la responsabilidad de los agentes que intervengan en el proceso de edificación conforme a su normativa reguladora, así como sin perjuicio del control que corresponda a otras Administraciones públicas respecto de la verificación del cumplimiento de las condiciones técnicas reglamentarias de las instalaciones previstas en los edificios, de cuyo cumplimiento serán responsables quienes las proyecten y certifiquen, conforme a la normativa reguladora para su puesta en funcionamiento*”.

De esta forma, puede quedar delimitado, en sentido negativo, el contenido de las “*ordenanzas municipales*”, que no deben abarcar al resto de “*determinaciones urbanísticas*” señaladas, como ejemplo, en el artículo 6.1.b del RDU, ni por supuesto, al resto de conceptos relacionados en el referido artículo, que son objeto de condiciones mínimas previstas en la normativa de protección de elementos (específicamente, catálogos), o sectorial (en concreto las exigencias básicas de calidad en la edificación).

1037 Residenciales, de servicios o terciarios, industriales y dotacionales.

1038 CTE, por ejemplo.

1039 CTE. Documento Básico SA 9 (“*Accesibilidad*”), (“*Accesibilidad entre plantas del edificio*”), por ejemplo.

1040 Por ejemplo, tal y como determinaba el 17 de la LOUA, o regula el artículo 42 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

1041 El RPU, en su artículo 45, completa estas determinaciones referentes a la urbanización, en relación con la ordenación pormenorizada-detallada que debe asumir en este aspecto, los PPO:

-“*Trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el Plan General de Ordenación, con señalamiento de alineaciones y rasantes y zonas de protección de toda la red viaria y previsión de aparcamientos en la proporción mínima de una plaza por cada 100 metros cuadrados de edificación*”.

-“*Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan*”.

Teniendo en cuenta, además, que el artículo 70 del mismo Texto reglamentario define cuales son las obras mínimas que debe asumir un desarrollo integral objeto, por ejemplo, de la ordenación por medio de PPO, contempladas en el correspondiente PU:

- Pavimentación de calzadas, aparcamientos, aceras, red peatonal y espacios libres.
- Redes de distribución de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios.
- Red de alcantarillado para evacuación de aguas pluviales y residuales.
- Red de distribución de energía eléctrica.
- Red de alumbrado público.
- Jardinería en el sistema de espacios libres.
- Otros que se consideren necesarios.

1042 Un esquema de contenido estas OMU podría ser el siguiente:

-PU y de POO. Concepto.

·Contenido.

·Documentación.

·Obras a incluir.

·Control de calidad.

·Tramitación concretando las determinaciones reglamentarias.

·Condiciones generales:

·Redes de infraestructuras. Condiciones generales.

·Valores de referencia para dimensionado de redes y servicios,

·Disposición de servicios en aceras y calzadas.

·Previsión de ampliaciones. Conducciones en vacío.

·Instalaciones especiales.

·Medidas de seguridad. Balización y señalización de las obras.

·Medidas correctoras de impacto ambiental.

-Condiciones específicas de las obras en superficie:

·Red viaria. Tráfico y aparcamientos.

·Firmes y pavimentos.

·Señales verticales y marcas en pavimentos.

·Redes superficiales y aéreas.

·Jardinería y tratamiento de espacios libres no pavimentados.

·Equipamiento y mobiliario urbano.

-Condiciones específicas de las redes y servicios:

·Redes de abastecimiento de aguas potables, de riego e hidrantes.

·Redes de evacuación de aguas pluviales y residuales.

- Redes de suministro y distribución de energía eléctrica.
- Redes de alumbrado público.
- Semaforización.
- Telefonía.
- Redes de comunicaciones oficiales (correos y telégrafos).
- Redes de telecomunicación por cable.
- Otras redes de comunicaciones.
- Redes de suministro y distribución de gas.
- Conducciones en galería. Galerías de servicios.

1043 Reglamentariamente, y a falta de desarrollo mediante ordenanzas, habrá que estar al contenido del artículo 141 del RPU, que debe de concretarse según la siguiente interpretación:

“El procedimiento generalizado en el Derecho autonómico, ya sea por haberlo así establecido o por la supletoriedad de los artículos 41.1 del Texto Refundido de 1976 y 141 del Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, establecido por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, en los artículos 67 a 70 es el siguiente:

a) El Alcalde procederá a la aprobación inicial del Proyecto de Urbanización (Junta de Gobierno Local en los Municipios de gran población), acordando la apertura del trámite de información pública durante el mínimo establecido en el procedimiento administrativo común (artículo 25.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma. Asimismo, la apertura del período de información pública se comunicará a los propietarios de los terrenos comprendidos en la Unidad de Ejecución afectada por el Proyecto de Urbanización.

b) Simultáneamente se solicitarán los informes técnicos necesarios para constatar la idoneidad del proyecto a las compañías suministradoras y a las Administraciones Públicas competentes de conformidad con la legislación sectorial de aplicación vigente.

c) Concluido el período de información pública, presentadas las alegaciones e informadas las mismas, el Alcalde o Junta de Gobierno Local aprobará definitivamente el Proyecto de Urbanización.

d) Una vez aprobado definitivamente, se notificará a los propietarios de los terrenos comprendidos en la Unidad de Ejecución afectada por el Proyecto de Urbanización y se publicará el Acuerdo de aprobación definitiva en el Boletín Oficial de la Provincia o de la Comunidad Autónoma si es uniprovincial”.
https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAEAMt-MSbF1jTAAUNjCxMztbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQOGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAPK4R-4zUAAAA=WKE. Octubre 2021.

Ver también:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WTNradXj1AAJ:www.juntadeandalucia.es/organismos/presidenciayadministracionlocal/ficheros-especiales/procedimientos_municipales/urbanismo/textointegroaprobacproyurbanr.doc+&cd=12&hl=es&ct=clnk&gl=es. Diciembre 2021.

1044 Las finalidades de estas Normas, según el artículo 21 de la LOUA consistían en regular contenidos propios de los instrumentos de planeamiento urbanístico mediante:

-Soluciones-tipo para las cuestiones que más frecuentemente se plantean en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico y, en todo caso, para la determinación de la clasificación del suelo y de sus categorías. Tendrán el carácter de recomendación.

-Definición modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación o de los aprovechamientos más usuales en la práctica urbanística. En este caso tendrían el carácter de recomendaciones, pudiendo remitirse a las mismas los instrumentos de ordenación urbanística. De forma excepcional y justificadamente podían tener el carácter de normativa de aplicación directa hasta que los respectivos municipios se doten del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico.

-Establecimiento de requisitos de calidad urbanística de la ordenación que tendrían el carácter de recomendación.

-La modulación de las determinaciones que habían de contener los PGOU, en desarrollo de la regulación legal y reglamentaria, en atención a la caracterización de los municipios en el sistema de ciudades de Andalucía que tendrían el carácter de recomendación.

-Establecimiento de prescripciones técnicas para elaborar la documentación de los diferentes instrumentos de planeamiento, que podían tener el carácter de directrices o de recomendaciones.

-La definición de tipos de actividades que, por su objeto, eran susceptibles de ser consideradas Actuaciones de Interés Público en terrenos que tenían el régimen del suelo no urbanizable, todo ello con el carácter de recomendación.

Por ejemplo, el artículo 15 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha señala que:

“1. Las Normas Técnicas del Planeamiento tienen por objeto:

a) La determinación de los requisitos mínimos de calidad, sustantivos y documentales, que deben ser cumplidos por los distintos planes de ordenación territorial y urbanística.

b) La concreción y, en su caso, el aumento de los estándares mínimos de suelo para dotaciones públicas.

c) La precisión de los conceptos de urbanización y edificación.

Las Normas Técnicas del Planeamiento son aprobadas por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

2. Las Instrucciones Técnicas del Planeamiento tienen por objeto:

a) La fijación de criterios y directrices sobre objetivos y prioridades de los planes de ordenación territorial y urbanística.

b) El establecimiento de soluciones-tipo para las cuestiones de más frecuente planteamiento en la formulación del planeamiento, conforme a la experiencia práctica.

c) El diseño de guías y elementos para la ejecución de obras de urbanización.

d) La propuesta de modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación urbanística más usuales en la práctica urbanística, con determinación para cada una de ellas de los elementos tipológicos definitorios de las construcciones en función de su destino y uso característicos. Los planes de ordenación territorial y urbanística podrán establecer el régimen urbanístico de las zonas resultantes de las operaciones de calificación que realicen por simple remisión al pertinente modelo de regulación.

e) La definición de requisitos sustantivos que deban cumplir los actos de uso y aprovechamiento urbanísticos en suelo rústico, según lo dispuesto en esta Ley.

Las Instrucciones Técnicas del Planeamiento son aprobadas por la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, previo informe de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y son vinculantes para la Administración de la Junta de Comunidades y los Municipios”.

Por su parte, el artículo 56 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura determina:

“1. Las normas técnicas de planeamiento tendrán por objeto la determinación de recomendaciones y criterios orientativos sobre calidad y soluciones de planeamiento, criterios para el desarrollo de los procesos de participación, cohesión social, perspectiva de género, urbanismo inclusivo o movilidad, metodología para la incorporación de las determinaciones de los Planes Territoriales, normalización de criterios en núcleos de características específicas, fijación de criterios de sostenibilidad y eficiencia energética, y cualquier otra solución de interés general en el ámbito de la elaboración y ejecución de los planes.

2. Las normas técnicas de planeamiento se elaborarán por la Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, por propia iniciativa o a propuesta de colectivos profesionales con interés en materia de planeamiento y serán aprobadas por Orden de la persona que

ostente la titularidad de la Consejería competente en la citada materia, previo informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura y sometimiento a información pública por un periodo no inferior a un mes”.

1045 El contenido de este informe se regula reglamentariamente, y se debe emitir en el plazo de tres meses.

Artículo 31.2.C de la LOUA, entre otras competencias de la Consejería competente en materia de urbanismo:

“La evacuación de informe previo preceptivo en innovaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes Parciales de Ordenación, Especiales y Catálogos, cuando la aprobación definitiva sea de competencia municipal. Este informe se emitirá en el plazo de un mes desde la aportación del expediente completo. Cuando este informe se refiera a instrumentos de planeamiento de desarrollo se solicitará durante el trámite de información pública, tras la aprobación inicial”.

Ver Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, e Instrucción 11/2019, de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sobre el informe urbanístico que emiten los órganos competentes de la Junta de Andalucía en el procedimiento de tramitación de y aprobación de los instrumentos de planeamiento.

1046 Artículo 133 de la LPACAP.

1047 Esta colaboración se regulará reglamentariamente. Artículos 141 y 142 de la LRJAP.

1048 El artículo 29 de la LOUA señalaba:

“1. Las Administraciones y las entidades públicas competentes para formular los instrumentos de planeamiento podrán elaborar Avances de los mismos en los que definan los criterios, objetivos, alternativas y propuestas generales de la ordenación que sirvan de orientación para su redacción. En todo caso será preceptiva la elaboración de Avances en la redacción de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de sus revisiones totales.

2. El procedimiento para su aprobación y su contenido se establecerá reglamentariamente, debiendo propiciarse la adecuada coordinación administrativa y participación pública.

3. La aprobación tendrá efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del correspondiente instrumento de planeamiento, sin perjuicio de los acuerdos de suspensión que puedan adoptarse conforme a lo previsto en el artículo 27.1”.

Artículo 115 del RPU:

“1. Las Entidades y Organismos interesados podrán formular avances de Plan y anteproyectos parciales que sirvan de orientación a la redacción de los Planes sobre bases aceptadas en principio.

2. Los avances y anteproyectos se podrán remitir al Ayuntamiento y a la Comisión Provincial de Urbanismo competente, o al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sin el trámite de información pública.

3. La aprobación de los avances y anteproyectos sólo tendrá efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción de los Planes y proyectos definitivos”.

Ver, por ejemplo, artículo 152 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia:

“1. El avance de planeamiento, formalizado por la Administración y los particulares legitimados para la formulación de planes, tiene por objeto definir su preordenación básica, delimitando su ámbito, estructura general y zonificación básica, con posibles alternativas, para su oportuna tramitación.

2. El avance de planeamiento será preceptivo para todos los instrumentos de planeamiento, excepto para los estudios de detalle.

3. Deberá presentarse también el avance para la solicitud de la cédula de urbanización y con la presentación de un Programa de Actuación, en su caso, así como para formular consulta previa a la dirección general competente en materia de urbanismo sobre cuestiones de su competencia.

4. Los ayuntamientos podrán someter a consulta previa de la Dirección General competente en materia

de urbanismo el avance de cualquier instrumento de planeamiento antes de su elaboración sobre cuestiones de competencia. El plazo para la emisión del informe será de un mes”.

1049 Para el artículo 29.3 de la LOUA la aprobación del Avance sólo “tendrá efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del correspondiente instrumento de planeamiento”.

1050 La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un sistema que incorpora consideraciones medioambientales en las políticas, planes y programas. Aunque relacionado, el término no debe confundirse con la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). También se la denomina como Evaluación de Impacto Ambiental Estratégica. El término específico Evaluación Ambiental Estratégica se refiere a la Directiva de la Unión Europea con ese nombre.

La Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente afronta los proyectos no incluidos en la Directiva de la Unión Europea 85/337/CE de Evaluación de Impacto Ambiental (conocida como la Directiva EIA) que sólo se aplicaba a proyectos relativos a los efectos específicos en los niveles locales mientras que muchas decisiones medioambientalmente dañinas eran tomadas simultáneamente a un nivel más estratégico (por ejemplo el hecho de que una nueva infraestructura de transporte pueda generar un incremento en la demanda de transporte).

En su mayor parte una EAE es realizada con anterioridad a que la correspondiente EIA sea emprendida. La EAE debe permitir mejorar la evaluación de los impactos ambientales indirectos, acumulativos y sinérgicos que puedan derivarse de las políticas, planes y programas. Igualmente, debe servir para reducir el número de proyectos que deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental, simplificando el proceso y definiendo medidas correctoras genéricas para un conjunto de proyectos con características similares. Esto significa que la información sobre el impacto ambiental de un plan puede ir descendiendo “en cascada” a través de los distintos niveles de toma de decisiones y ser usada en una EIA en un estudio posterior, en un proceso de transferencia, lo que debería reducir la cantidad de trabajo necesaria a emprender. Por todo ello, ambos instrumentos -evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental- tienen un carácter complementario y, por lo tanto, no se excluyen mutuamente.

Artículo 6 de la LEA (“Ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica”).

“1. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando:

a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; o bien,

b) Requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

c) Los comprendidos en el apartado 2 cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico de acuerdo con los criterios del anexo V.

d) Los planes y programas incluidos en el apartado 2, cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor.

2. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada:

a) Las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado anterior.

b) Los planes y programas mencionados en el apartado anterior que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión.

c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos,

no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior”.

Artículo 36 de la GICA. (“Ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica”).

“1. Se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos enumerados en el Anexo I de esta ley, sobre las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, industria, minería, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo y planes y programas que requieran una evaluación en aplicación de la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, que cumplan los dos requisitos siguientes:

- a) Los instrumentos de ordenación urbanística señalados en el artículo 40.2 y 40.3.
- b) Que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Gobierno.

También se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria:

- a) Los instrumentos de planeamiento urbanístico señalados en el artículo 40.2.
- b) Los comprendidos en el apartado 2 cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico, de acuerdo con los criterios del Anexo V de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, evaluación ambiental.
- c) Los planes y programas incluidos en el apartado 2, cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor.

2. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada:

- a) Las modificaciones menores de los planes y programas previstos en el apartado anterior.
- b) Los planes y programas mencionados en el apartado anterior que establezcan el uso de zonas de reducida extensión a nivel municipal.
- c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior.
- d) Los instrumentos de ordenación urbanística señalados en el artículo 40.4.

3. No estarán sometidos a evaluación ambiental estratégica los siguientes planes y programas:

- a) Los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.
- b) Los de carácter financiero o presupuestario”.

Artículo 40 de la GICA (“Evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico”), Según la redacción dada por la Disposición adicional quinta tres de la LISTA.

“1. La evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación urbanística de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía se realizará siguiendo los trámites y requisitos de la evaluación de planes y programas previstos en la sección 4.ª del título III de esta Ley, con las particularidades recogidas en los apartados siguientes.

2. Se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria los siguientes instrumentos de ordenación urbanística, así como sus revisiones:

- a) Los instrumentos de ordenación urbanística general.
- b) Los planes de ordenación urbana.
- c) Los planes parciales de ordenación.
- d) Los planes especiales de los apartados b), g), i) y j) del artículo 70 de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

3. Así mismo, estarán sometidas a evaluación ambiental estratégica ordinaria las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística del apartado anterior, cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:

- a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio

público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural o del uso del suelo.

b) Requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000, en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

4. Se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica simplificada:

- a) Las modificaciones menores de los instrumentos de ordenación urbanística del apartado 2, conforme a la definición que de las mismas se establece en el artículo 5 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- b) Los planes de reforma interior y los estudios de ordenación, así como sus revisiones y modificaciones.
- c) Los planes especiales de los apartados a), c), f), h) y k) del artículo 70 de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, así como sus revisiones y modificaciones.

5. No se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica, por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente, los siguientes instrumentos de ordenación detallada de la citada Ley, así como sus revisiones y modificaciones:

- a) Los planes especiales de los apartados d) y e) del artículo 70 de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.
- b) Los estudios de detalle y los instrumentos complementarios.

6. El órgano ambiental deberá pronunciarse en la resolución de admisión de la solicitud sobre la idoneidad del procedimiento ambiental solicitado. A estos efectos, el documento inicial estratégico y, en su caso, el documento ambiental estratégico justificarán expresamente el procedimiento ambiental que pretende iniciarse.

En caso de resolución de inadmisión de la solicitud, se justificarán las razones por las cuales no se admite a trámite, de acuerdo a lo dispuesto en la legislación ambiental, y se indicará, caso de que así procediera, la no necesidad de someter el instrumento de ordenación urbanística en cuestión a evaluación ambiental, por no encontrarse en ninguno de los supuestos recogidos en el artículo 36 de esta Ley, o bien por la no adecuación del tipo de evaluación ambiental estratégica solicitada para el tipo de instrumento de ordenación urbanística presentado.

7. A los efectos del artículo 38 y 39, tendrá la consideración de promotor de la actuación el órgano responsable de la tramitación administrativa del instrumento de ordenación urbanística.

8. Las actuaciones que correspondan realizar al órgano ambiental y al órgano responsable de la tramitación administrativa durante el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenación urbanística se sustanciarán a través del órgano colegiado de coordinación previsto en la legislación urbanística y conforme a lo dispuesto en su normativa de desarrollo. A estos efectos, se remitirán al órgano colegiado la solicitud de inicio del procedimiento, la resolución de admisión a trámite, las consultas que deban realizarse a los órganos y entidades de la Administración de la Junta de Andalucía, el documento de alcance del estudio ambiental estratégico, la declaración ambiental estratégica y, en su caso, el informe ambiental estratégico”.

1051 Ver, por ejemplo, artículo 38.1 en relación con la tramitación de EAE ordinaria:

“1. El promotor de los planes y programas incluidos en el artículo 36 apartado 1 presentará ante el órgano ambiental, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, una solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, acompañada del borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico que contendrá una evaluación de los siguientes aspectos:

- a) Los objetivos de la planificación.
- b) El alcance y contenido del plan o programa propuesto, sus alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables.
- c) El desarrollo previsible del plan o programa.
- d) Los potenciales impactos ambientales.
- e) La incidencia en materia de cambio climático, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

f) La incidencia previsible sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes.

En el plazo de veinte días hábiles desde la recepción de la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, el órgano ambiental podrá resolver su inadmisión por alguna de las razones siguientes:

a) Si estimara de modo inequívoco que el plan o programa es manifiestamente inviable por razones ambientales.

b) Si estimara que el documento inicial estratégico no reúne condiciones de calidad suficientes.

c) Si ya hubiese inadmitido o ya hubiese dictado una declaración ambiental estratégica desfavorable en un plan o programa sustancialmente análogo al presentado.

La resolución de inadmisión justificará las razones por las que se aprecia y, frente a la misma, podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso”.

1052 Esta medida siempre ha tenido como objeto posibilitar una efectividad clara de las determinaciones del planeamiento que se pretende aprobar. El Artículo 27 de la LOUA señalaba que “las Administraciones competentes para la aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento, desde la adopción del acuerdo de formulación o, en su caso, desde la aprobación del Avance, podrán acordar la suspensión, por el plazo máximo de un año, del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas o usos determinados, a los efectos de la elaboración o, en su caso, innovación de dichos instrumentos”, teniendo en cuenta que, en todo caso, “la suspensión se extingue, en todo caso, con la publicación de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento”.

Los artículos 117 y 118 del RPU determinan a este respecto que “en el acuerdo de formación de los Planes, Normas, Programas o Estudios de detalle, o con posterioridad, hasta que se haya efectuado la aprobación inicial, el órgano competente para esta aprobación y la provisional podrá acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y de edificación, con las condiciones siguientes:

a) La suspensión se referirá a áreas o usos comprendidos en el territorio que se prevé que abarcará el futuro Plan.

b) Estará fundamentada en la conveniencia de estudiar el nuevo planeamiento o la reforma del que esté en vigor.

c) Su duración no podrá ser superior a un año, a contar desde el momento de la publicación del acuerdo de suspensión.

2. El acuerdo de suspensión se publicará en los Boletines Oficiales de la provincia o provincias afectadas y en uno de los periódicos de mayor difusión de cada una de ellas”.

Y también que:

“1. La suspensión de licencias sólo podrá referirse a las que tengan por objeto actividades de parcelación de terrenos y edificación o demolición, pero no a las obras de reforma, salvo que por la trascendencia de ésta sea equiparable a una re-edificación del edificio, no justificada en razones de urgencia o suponga un aumento de volumen edificado.

2. La suspensión podrá abarcar la totalidad o parte del territorio objeto de estudio a efectos de elaboración del planeamiento. Si con posterioridad al acuerdo de suspensión se redujese el ámbito territorial considerado, la autoridad que la hubiere acordado procederá a levantar la suspensión en relación con el suelo objeto de exclusión”.

1053 La suspensión de estos actos, con el fin de evitar que las previsiones de la nueva ordenación sean viables, ha tenido un carácter facultativo desde la aprobación del Avance del planeamiento, ya que el artículo 27.1 de la LOUA se expresaba en términos de “podrá”. Sin embargo, desde la aprobación inicial del planeamiento el carácter de la suspensión se tornaba en obligatoria, a tenor del contenido del apartado 2 del referido artículo:

“El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento determinará la suspensión, por el plazo máximo de un año, del otorgamiento de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas

en las áreas en las que las nuevas determinaciones para ellas previstas supongan modificación del régimen urbanístico vigente.

Cuando no se haya acordado previamente la suspensión a que se refiere el apartado anterior, este plazo tendrá una duración máxima de dos años”.

No obstante la suspensión, es posible otorgar autorizaciones en los términos señalados en el artículo 120 del RPU:

“1. La aprobación inicial de los Planes, Normas, Programas, Estudios de Detalle o de su reforma determinará por sí sola la suspensión del otorgamiento de licencias para aquellas áreas del territorio objeto del planeamiento, cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente. No obstante, podrán concederse licencias basadas en el régimen vigente, siempre que se respeten las determinaciones del nuevo planeamiento.

2. El acuerdo por el que el Plan inicialmente aprobado se somete a información pública expresará necesariamente las áreas del territorio objeto de planeamiento que quedan afectadas por la suspensión de licencias a que este artículo se refiere”.

1054 Artículo 38.4 de la GICA:

“Elaborada la versión preliminar del plan o programa teniendo en cuenta el estudio ambiental estratégico, la misma se someterá, durante un plazo mínimo de 45 días, a información pública acompañada del estudio ambiental estratégico y de un resumen no técnico de dicho estudio, previo anuncio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y, en su caso, en su sede electrónica y a consulta de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas que hubieran sido previamente consultadas de conformidad con el apartado 2. La información pública se realizará por el promotor cuando, de acuerdo con la legislación sectorial, corresponda al mismo la tramitación del plan o programa, y, en su defecto, por el órgano ambiental, mediante su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. El órgano sustantivo adoptará las medidas necesarias para garantizar que la documentación que debe someterse a información pública tenga la máxima difusión entre el público, utilizando los medios de comunicación y, preferentemente, los medios electrónicos.

El promotor, una vez finalizada la fase de información pública y de consultas y tomando en consideración las alegaciones formuladas durante las mismas, modificará de ser preciso el estudio ambiental estratégico y elaborará la propuesta final del plan o programa.

El plazo máximo para la elaboración del estudio ambiental estratégico y para la realización de la información pública y de las consultas previstas será de 15 meses desde la notificación al promotor del documento de alcance”.

1055 Decreto 157/2016, de 4 de octubre, por el que se regula el deslinde de los términos municipales de Andalucía y se establecen determinadas disposiciones relativas a la demarcación municipal y al Registro Andaluz de Entidades Locales.

La LISTA señala (artículo 78.4 párrafo tercero) que: “no obstante, si la Administración competente para la tramitación no tuviera los elementos de juicio suficientes, bien porque no se hubiesen recibido los correspondientes informes, o bien porque, habiéndose recibido, resultasen insuficientes para decidir, requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquel que tendría que emitir el informe, para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano sectorial competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora. El requerimiento efectuado se comunicará al promotor en los casos en que el procedimiento se tramite a iniciativa privada y este último podrá también reclamar a la Administración competente la emisión del informe” entablando el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

1056 Ver, Instrucción 1/2020, de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sobre la aplicación de las modificaciones aprobadas por el Decreto-Ley 2/2020, de 9 marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, en ma-

teria de ordenación del territorio y urbanismo. Apartado 2.2 sobre “*Informes de incidencia territorial de los instrumentos de planeamiento urbanístico*”.

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Ángel. “*Los informes preceptivos en su tramitación y la planificación territorial y urbanística: la espiral de complejidad*”. Revista CEMCI. 2016.

<https://revista.cemci.org/numero-29/pdf/tribuna-1-los-informes-preceptivos-en-su-tramitacion-y-la-planificacion-territorial-y-urbanistica-andaluza-la-espiral-de-complejidad.pdf>. Marzo 2022.

1057 El planeamiento urbanístico que establece la ordenación estructural o general puede afectar, de forma concreta, a los municipios colindantes.

1058 Interés regulado y previstos en la legislación sectorial.

1059 Lógicamente esta previsión no es obligatoria en las revisiones de los POU y los PBOU, “*ni en aquellos otros en los que se afecte a una pluralidad indeterminada de propietarios*”.

1060 Alteración en función del contenido exigido por la LISTA para un instrumento de ordenación determinado.

1061 Artículo 38.7 de la GICA:

“*El promotor incorporará el contenido de la declaración ambiental estratégica en el plan o programa, y lo someterá a la adopción o aprobación de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial.*

En el plazo de quince días hábiles desde la adopción o aprobación del plan o programa, el órgano sustantivo remitirá para su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía la siguiente documentación:

a) *La resolución, o disposición de carácter general, por la que se adopta o aprueba el plan o programa, y una referencia a la dirección electrónica en la que el órgano sustantivo pondrá a disposición del órgano ambiental, de las Administraciones públicas afectadas y del público el plan o programa aprobado.*

b) *Un extracto que incluya los siguientes aspectos:*

1.º *De qué manera se han integrado en el plan o programa los aspectos ambientales.*

2.º *Cómo se ha tomado en consideración en el plan o programa el estudio ambiental estratégico, los resultados de la información pública y de las consultas y la declaración ambiental estratégica, así como, cuando proceda, las discrepancias que hayan podido surgir en el proceso.*

3.º *Las razones de la elección de la alternativa seleccionada, en relación con las alternativas consideradas.*

c) *Las medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa”.*

1062 Artículo 35 de la LPACAP:

“*1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:*

a) *Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.*

b) *Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.*

c) *Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.*

d) *Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en el artículo 56.*

e) *Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.*

f) *Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.*

g) *Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.*

h) *Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.*

i) *Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en*

virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

2. *La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte”.*

1063 El artículo 33 de la LOUA determinaba:

“*1. El órgano que deba resolver sobre la aprobación definitiva examinará el expediente y, en particular, el proyecto del instrumento de planeamiento en todos sus aspectos.*

2. *Cuando no aprecie la existencia de deficiencia documental o procedimental alguna, el órgano competente podrá adoptar, de forma motivada, alguna de estas decisiones:*

a) *Aprobar definitivamente el instrumento de planeamiento, en los términos en que viniera formulado.*

b) *Aprobar definitivamente el instrumento de planeamiento a reserva de la simple subsanación de deficiencias, supeditando, en su caso, su registro y publicación al cumplimiento de la misma.*

c) *Aprobar definitivamente de manera parcial el instrumento de planeamiento, suspendiendo o denegando la aprobación de la parte restante.*

d) *Suspender la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento por deficiencias sustanciales a subsanar.*

e) *Denegar la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento”.*

El órgano competente en el caso del Municipio, artículos 22.2.c y 123.1.i de la LBRL (Pleno Municipal).

En el caso de la Comunidad Autónoma, ver Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

1064 Procedimientos iniciados de oficio. Ver artículo 25.1.b de la LPACAP.

Artículo 32.5 de la LOUA:

“*En los procedimientos iniciados de oficio distintos a los regulados en el apartado anterior, el transcurso del plazo máximo para resolver sin adopción de acuerdo expreso determinará la caducidad de éstos”.*

1065 Artículo 32.2, 3 y 4 de la LOUA:

“*2. En los procedimientos iniciados a instancia de parte, conforme a lo establecido en el apartado b) de la regla 1.ª del apartado anterior, transcurridos tres meses desde la entrada de la solicitud y del correspondiente proyecto en el registro del órgano competente sin que sea notificada la resolución de la aprobación inicial, el interesado podrá instar el sometimiento a la información pública de la forma que se establece en el siguiente apartado. Practicada la información pública por el interesado, éste podrá remitir la documentación acreditativa del cumplimiento de este trámite y el proyecto del instrumento de planeamiento a la Consejería competente en materia de urbanismo para la emisión, si hubiere lugar, del informe previsto en el artículo 31.2.C). Evacuado este informe o transcurrido el plazo para su emisión, se solicitará al órgano competente la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento, quien habrá de dictar la resolución expresa y su notificación al interesado en el plazo máximo de tres meses; transcurrido este plazo, el solicitante podrá entender estimada su solicitud, salvo informe desfavorable de la Consejería competente en materia de urbanismo.*

Cuando la aprobación definitiva corresponda a la Consejería competente en materia de urbanismo, el solicitante podrá, desde que hayan transcurrido en su totalidad los plazos establecidos en el párrafo anterior, instar ante la misma la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento. Instada ésta, dicha Consejería requerirá de la Administración responsable de la tramitación de la iniciativa particular la remisión del expediente administrativo en el plazo de diez días, siendo esta Administración incompetente para adoptar cualquier decisión o realizar cualquier actuación distinta de la de la remisión del expediente. El plazo máximo para resolver sobre la aprobación definitiva será de tres meses desde la reiteración de la solicitud, transcurrido el cual sin notificación de resolución expresa, el solicitante podrá entender estimada su solicitud, salvo que afecte a la ordenación estructural y cuando se trate de

Planes de Sectorización.

3. El trámite de información pública por iniciativa de particular a que hace referencia el apartado anterior habrá de seguir las siguientes reglas:

1.ª El interesado anunciará la convocatoria de la información pública en el Boletín Oficial que hubiere correspondido de haber actuado la Administración competente para su tramitación. En la convocatoria se identificarán los trámites administrativos realizados y el Ayuntamiento donde se podrá consultar el expediente y dirigir las alegaciones.

2.ª La Secretaría General del Ayuntamiento estará obligada a disponer lo necesario para la pública consulta de la documentación y emitirá certificación de las alegaciones presentadas, dando traslado de una copia de éstas y de la certificación al interesado.

3.ª En los casos en los que sea necesario llamar al trámite de información pública a los propietarios de terrenos comprendidos en el correspondiente ámbito de ordenación, la convocatoria se notificará por vía notarial, acreditándose su práctica mediante el oportuno testimonio notarial.

4. La aprobación definitiva por la Consejería competente en materia de urbanismo de los Planes Generales de Ordenación Urbanística y de los Planes de Ordenación Intermunicipal, así como, en su caso, de sus innovaciones, deberá producirse de forma expresa en el plazo máximo de cinco meses a contar desde el día siguiente al de la presentación en el registro de dicha Consejería por el Ayuntamiento interesado del expediente completo, comprensivo del proyecto de instrumento de planeamiento y las actuaciones practicadas en el procedimiento de aprobación municipal.

Dentro del primer mes del plazo máximo para resolver podrá formularse, por una sola vez, requerimiento al Ayuntamiento para que subsane las deficiencias o insuficiencias que presente el expediente aportado. El requerimiento interrumpirá, hasta su cumplimiento, el transcurso del plazo máximo para resolver y notificar.

El transcurso del plazo fijado en el párrafo primero de este apartado, sin notificación de acuerdo expreso alguno, determinará la aprobación definitiva por silencio del correspondiente instrumento de planeamiento en los mismos términos de su aprobación provisional, si bien la eficacia de dicha aprobación estará supeditada a su publicación en la forma prevista en esta Ley”.

1066 La decisión de la Administración deberá ser motivada, Artículo 35 de la LPACAP.

1067 Artículo 68 de la LPACAP.

1068 Artículo 22 de la LPACAP.

1069 Artículo 24.4 de la LPACAP:

“Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver”.

1070 Artículo 24.1 de la LPACAP:

“En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legítima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario”.

1071 Artículo 75.2.b de la LISTA: “Este informe será vinculante en los instrumentos de ordenación ur-

banística general (PGOM, POI y PBOM) y en aquellos que en ausencia de estos o por no estar previstos en ellos delimiten actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización (PPO) o ámbitos de Hábitat Rural Diseminado (PE)”.

1072 Así se contemplaba en la LOUA, artículo 16.2:

“Sin perjuicio de su formulación y aprobación de forma independiente, en su caso conforme a la remisión que a ellos hagan los restantes instrumentos de planeamiento, los Catálogos podrán formar parte de éstos. En cualquier caso, su elaboración será preceptiva cuando dichos instrumentos de planeamiento aprecien la existencia en el ámbito por ellos ordenado de bienes o espacios en los que concurren valores singulares”

1073 **PRIETO MORENO, Cayetano**. “El procedimiento de elaboración de ordenanzas por la Entidades Locales”. Revista CEMCI número 43. 2019.

<https://revista.cemci.org/numero-43/pdf/tribuna-1-el-procedimiento-de-elaboracion-de-ordenanzas-por-las-entidades-locales.pdf>. Octubre 2021.

1074 Artículo 22 de la LOUA:

“1. La formulación y aprobación de las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística corresponde al titular de la Consejería competente en materia de urbanismo, con intervención, en su caso, de los organismos y entidades administrativas gestoras de intereses públicos relacionados con las mismas.

2. El procedimiento de aprobación y el régimen de publicación y entrada en vigor serán los previstos para las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía. En todos los casos será preceptivo el trámite de información pública por al menos veinte días. Cuando las Normativas Directoras contengan directrices o normas sustantivas de ordenación el acuerdo de formulación se comunicará a los municipios afectados a los que, asimismo, se les dará audiencia durante el período de información pública”.

1075 Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y se crea el Registro Autonómico.

1076 **HERNÁNDEZ LABRADOR, Jorge**. “La Administración electrónica en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común”. ELDERECHO.COM. 2016.

<https://elderecho.com/la-administracion-electronica-en-la-nueva-ley-del-procedimiento-administrativo-comun>. Octubre 2021.

Artículo 38 de la LRJSP:

“1. La sede electrónica es aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias.

2. El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.

3. Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del órgano titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

4. Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias.

5. La publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

6. Las sedes electrónicas utilizarán, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las

mismas, certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web o medio equivalente”.

1077 Artículos 41 al 45 de la LPACAP. Artículos 38 al 46 de la LRJSP.

1078 Es necesario justificar que los instrumentos de planeamiento aprobados definitivamente han tenido acceso al Registro Autonómico para poder proceder a su publicación.

1079 Artículo 11 de la LISTA.

1080 Ver, por ejemplo, Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

Artículo 84. Publicación y entrada en vigor.

“1. Los Planes urbanísticos y los Estudios de Detalle entrarán en vigor una vez efectuada su publicación en el «Boletín Oficial de Cantabria», que promoverá el órgano que los hubiera aprobado definitivamente.

Junto con el acuerdo de aprobación y además del articulado de las normas urbanísticas según lo dispuesto en la legislación de régimen local, la publicación incluirá la Memoria del Plan y una relación pormenorizada y numerada de todos los demás documentos de que conste formalmente aquél.

2. En los supuestos de aprobación parcial, la parte objeto de reparos no entrará en vigor hasta que se publique el acuerdo de aprobación definitiva de la correspondiente rectificación. El órgano competente para la aprobación dispondrá en tal caso la publicación conjunta y refundida de los documentos que constituyen el Plan, en los términos del apartado anterior”.

1081 Ver, por ejemplo, el artículo 42 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, sobre los efectos de la aprobación de los planes y otros instrumentos de ordenación territorial y urbanística o, en su caso, de la resolución que ponga fin al correspondiente procedimiento. Publicación y vigencia.

“1. La aprobación de los Planes de ordenación territorial y urbanística y de los Proyectos de Singular Interés o, en su caso, la resolución que ponga fin al pertinente procedimiento producirá, de conformidad con su contenido:

a) La vinculación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones al destino que resulte de su clasificación y calificación y al régimen urbanístico que consecuentemente les sea de aplicación.

b) La declaración en situación de fuera de ordenación, con las consecuencias previstas en la letra d) del número 2 del artículo 24 y las demás que se determinen reglamentariamente, de las instalaciones, construcciones y edificaciones erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación.

c) La obligatoriedad del cumplimiento de sus disposiciones por todos los sujetos, públicos y privados, siendo nulas cualesquiera reservas de dispensación.

d) La ejecutividad de sus determinaciones a los efectos de la aplicación por la Administración Pública de cualesquiera medios de ejecución forzosa.

e) La declaración de la utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones correspondientes, cuando prevean obras públicas ordinarias cuya realización precise la expropiación forzosa o delimiten unidades de actuación a ejecutar por el sistema de expropiación. En el caso de los Proyectos de Singular Interés, en dichos terrenos se entenderán incluidos en todo caso los precisos para las conexiones exteriores con las redes, sistemas de infraestructuras y servicios generales. En este último caso, podrán ser beneficiarios de la expropiación tanto los organismos y entes públicos, incluso de carácter consorcial, así como las sociedades públicas que sean directamente promotores o reciban de la Administración promotora la encomienda de la ejecución, como los particulares promotores y las entidades urbanísticas colaboradoras constituidas entre éstos y la Administración actuante.

Además, en el supuesto de Proyectos de Singular Interés de promoción pública su aprobación definitiva producirá la declaración de urgencia de la ocupación cuando dicho Proyecto establezca la expropiación

como procedimiento de ejecución, delimite el correspondiente ámbito e incorpore una relación de los propietarios existentes en el mismo, con la descripción de los bienes y derechos afectados, que deberá haberse sometido a información pública con el propio Proyecto y respetando lo dispuesto al efecto en la legislación de expropiación forzosa.

f) La publicidad de su entero contenido, teniendo derecho cualquier persona a consultar su documentación.

g) En el caso de los Proyectos de Singular Interés, además, la obligación de la inmediata realización y formalización de las cesiones de suelo y aprovechamiento urbanístico, así como del cumplimiento y, en su caso, el levantamiento de los demás deberes y cargas urbanísticos previos al comienzo de la ejecución a que los referidos Proyectos den lugar conforme a sus propias determinaciones. Todos estos deberes y cargas podrán cumplirse, si así lo acepta la Administración destinataria, mediante entrega de suelo o aprovechamiento urbanístico o compensación en metálico equivalente al correspondiente valor urbanístico.

Los Municipios serán beneficiarios, en todo caso y con cargo a los terrenos comprendidos en el ámbito del correspondiente Proyecto de Singular Interés, de cesiones de suelo y aprovechamiento urbanístico equivalentes a los previstos en el planeamiento municipal vigente al tiempo de la aprobación definitiva de dicho Proyecto o, en su defecto, los correspondientes al régimen legal urbanístico de la clase de suelo de que se trate. De los demás deberes, cargas y cesiones será beneficiaria la Administración de la Junta de Comunidades, que deberá afectar los bienes así adquiridos a fines relacionados con la actividad urbanística.

2. Se publicará en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha o en el Boletín Oficial de la Provincia, según corresponda, el contenido íntegro de:

a) Los acuerdos de aprobación, para su eficacia y la producción por los correspondientes Planes y Proyectos de los efectos previstos en el número anterior.

b) El contenido documental de carácter normativo de los Proyectos de Singular Interés y de los Planes, en los términos que se determine reglamentariamente, para la entrada en vigor de dichos instrumentos.

3. Los Planes tendrán vigencia indefinida”.

1082 **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE INSPECTORES E INSPECTORAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.** “Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma Andaluza-Comentarios al Decreto 60/2010 de 16 de marzo”. Junta de Andalucía. 2012. Comentarios al artículo 8 del RDU. Es importante la reflexión que contiene estos comentarios en relación con el alcance del concepto “edificación” vinculado a determinaciones urbanísticas: “La LOUA no establece expresamente un concepto sobre lo que es construcción o edificación, aunque a lo largo de su texto, como ya se ha indicado, hace numerosas referencias a los términos ‘construcción’ y ‘edificación’ equiparándolas en cierta forma en orden a su regulación urbanística al tratarlas de forma conjunta junto con las instalaciones, sin embargo cuando trata la edificación de forma aislada la viene a ligar al concepto de uso y de su posible utilización, viniendo a atribuirles la condición de generar –sobre el suelo- ocupación, aprovechamiento, edificabilidad, etc., cuando se refiere a ese concepto, a diferencia de la construcción para la que no contempla estas relaciones de forma tan nítida. De ahí se deduce que la LOUA viene a seguir el criterio antes expuesto de la capacidad de albergar usos en su interior como algo característico de la edificación frente a la construcción”.

1083 **PONS GONZÁLEZ y DEL ARCO TORRES** ‘Diccionario de Derecho Urbanístico –adaptado a la LS98-’. Editorial Comarex. 1998.

1084 Es conveniente recordar que, la clasificación del suelo “es la técnica de división de los terrenos según su destino urbanístico conforme a los tres supuestos básicos a los que corresponde un régimen jurídico de la propiedad inmobiliaria (urbano, urbanizable y no urbanizable). La clasificación supone una aptitud de un terreno para estar urbanizado o no, vinculándolo a un determinado régimen de derechos y deberes y, por ello, es presupuesto del derecho de propiedad. Ahora bien, en palabras del

Tribunal Supremo (STS de 16 de marzo del 2000), mediante la clasificación del suelo como urbano o urbanizable se incorporan al derecho de propiedad contenidos urbanísticos artificiales que no son inherentes a su naturaleza y que son producto de la ordenación urbanística, y esta adición de contenidos no se produce pura y simplemente sino en consideración a la participación del propietario en el proceso urbanizador y como contrapartida a los importantes deberes que se le imponen”. Las clases de suelo pueden ser divididas en categorías y/o estados, según su situación en relación con los procesos de transformación previstos.

Por otro la calificación urbanística del suelo consiste en la asignación de usos y niveles de intensidad de éstos, así como la definición de las características formales y volumétricas de la edificación, para cada terreno o suelo, dentro de cada clasificación. De forma más precisa es la determinación del planeamiento urbanístico consistente en establecer pormenorizadamente el destino y el uso de las parcelas en suelo previamente clasificado.

Finalmente, en cuanto al régimen urbanístico del suelo, hay que incidir en que la propiedad del suelo es limitada, ya que está condicionada por un sistema de obligaciones fijadas legalmente, y desarrolladas por el planeamiento urbanístico de forma concreta. En este sentido la propiedad responde a un estatuto, a un ordenamiento eficaz para obligar, de tal forma que sólo después de cumplidas las obligaciones se pueden ejercitar los derechos reconocidos, y dentro de los límites establecidos.

Como se ha señalado en varias ocasiones (**MARTÍN HERRERA, Emilio**. “Edificación en suelo urbano consolidado. Ajustes y desajustes”. Alzada, número 115. COAATGR. 2018. https://www.coaatgr.es/wp-content/uploads/2018/01/alzada_115_web.pdf. Octubre 2021), “la posibilidad de edificar o establecer usos en los solares o inmuebles de nuestra propiedad es, en general, limitada. Hay que ejercerla dentro de las previsiones y con las condiciones señaladas por la ordenación urbanística. El derecho de usar y abusar de la propiedad no existe desde hace mucho tiempo en nuestro ordenamiento jurídico. La propiedad en general, y la urbanística en particular, está condicionada por el interés de todos, tal y como señala la Constitución Española y la propia legislación del suelo y urbanística. El derecho a edificar y a usar el suelo, el vuelo y el subsuelo, propiedad de un sujeto determinado (lo que la jurisprudencia y la doctrina ha denominado el ‘ius edificandi’) está acotado por la legislación de régimen del suelo y urbanística, y, por remisión de la misma (a nivel de norma jurídica de carácter reglamentario), por el planeamiento de ordenación territorial y urbanístico. Es el Plan el que establece lo que se puede edificar o cómo se puede usar un predio o una parcela; el que establece los límites en la concreción de superficie construida y usos; el que concreta, en función de los requisitos legales, las obligaciones que debe cumplir la propiedad para poder hacer valer esos derechos. El esquema, en principio, es simple. Cualquier propietario puede edificar y usar su propiedad, dentro de las limitaciones establecidas por el planeamiento territorial y urbanístico, siempre que cumpla con las obligaciones establecidas por la Ley y concretadas en ese mismo planeamiento. Es tan simple como que el propietario puede ‘aprovechar’ su propiedad, dentro de unos límites y siempre que asuma sus deberes legales. Límites y deberes son dos condiciones esenciales, justificados en el carácter de utilidad pública e interés social que detenta la propiedad inmobiliaria, por su incidencia en el beneficio o perjuicio de toda la sociedad”.

El planeamiento, a través de las técnicas urbanísticas de la clasificación y la calificación del suelo condiciona y vincula la propiedad. Fija un esquema de obligaciones urbanísticas (obligación de ceder suelo y aprovechamiento, urbanizar, edificar, etc.) y, a la vez, marca los límites del derecho al aprovechamiento, entendido como la posibilidad de edificar o materializar en general usos urbanos con una determinada intensidad o edificabilidad (aprovechamiento urbanístico), o como posibilidad de obtener un aprovechamiento rústico del suelo (agrícola, ganadero, cinegético, etc.). Por tanto, la propiedad de los inmuebles en un suelo ordenado desde el punto de vista urbanístico, no es ilimitada, está vinculada a las determinaciones establecidas por el planeamiento.

1085 Artículo 153 de la LISTA. “Plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística”.

1086 **GARCÍA RODRÍGUEZ, Diana** y **LÓPEZ PORTO, Paulo**. “Fuera de ordenación”. Iurisutilitas, 2015.

1087 **FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón**. “Manual de Derecho Urbanístico”. Dijusa. 1991.

1088 **GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús**. “Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo”. Dijusa. 1991.

1089 **LLISET BORRELL, Francisco** y **OTROS**. Obra citada.

1090 **ENTRENA NUÑEZ, Elisa**. “Una vivienda habitable”. Alzada, número 116. COAATGR. 2018. “(...) la ‘habitabilidad’ (y su íntima relación con la ‘dotación de servicios’ y a la ‘accesibilidad’) marca, claramente, la posible utilización de una vivienda concreta, condicionada por una serie de requisitos de carácter técnico, que permiten o no su utilización como tal (...). En síntesis, el derecho a una ‘vivienda digna y adecuada’ (habitable), requiere que, desde el punto de vista estrictamente técnico, disponga de servicios y suministros básicos para el desarrollo normal de la vida, requiere de un espacio suficiente para desenvolviendo regular de la misma, y los medios necesarios para posibilitar su aislamiento de las inclemencias exteriores, al mismo que presenta una seguridad adecuada para facilitar la estancia dentro de la misma. (...) El artículo 3.1 de la LOE adelanta cuales son los elementos técnicos fundamentales para garantizar la seguridad y el bienestar de las personas que deben utilizar un edificio, sin matizar el alcance que debe de tener el usos específico de vivienda”.

https://www.coaatgr.es/wp-content/uploads/2018/07/af_alzada_116_web.pdf. Octubre 2021.

1091 Como ha señalado **Cortés Moreno (CORTÉS MORENO, Álvaro**. “El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación. La declaración de asimilación a la de fuera de ordenación en el derecho urbanístico andaluz”. La Ley. Práctica Urbanística. 109. 2011), “la situación de disconformidad del edificio o instalación preexistente no implica necesariamente el derribo de los edificios, ni la cesación de las actividades, sino más bien mantener el ‘statu quo’, que impide realizar obras que permitan alargar su vida útil. Según doctrina del Tribunal Supremo, aunque las licencias deben otorgarse o denegarse de forma reglada según se ajuste o no a la ordenación urbanística, existen casos en que resulta viable la autorización de obras o licencias de usos que no se acomoden a lo estrictamente previsto en el Plan; como este tipo de licencias que viene a dar expresión al sentido esencial del Derecho administrativo que aspira siempre a armonizar las exigencias del interés público con las demandas del interés privado”.

<http://www.reurbanismo.es/wp-content/uploads/2011/11/fueraordenacion.pdf>. Diciembre 2021.

Ver, **LÓPEZ PORTO, Paulo** y **GARCÍA RODRÍGUEZ, Diana**. “fuera de ordenación. Estudio práctico para técnicos y juristas que tengan que enfrentarse a esta institución”. Iurisutilitas. 2017.

1092 Ver, por ejemplo, artículo 53 del RDU:

“1. Los actos de uso del suelo, y en particular las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas con infracción de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo (...), quedarán en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

2. En idéntica situación podrán quedar, en la medida que contravengan la legalidad urbanística, las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada, de conformidad con lo establecido en este Reglamento, siempre que la indemnización por equivalencia que se hubiere fijado haya sido íntegramente satisfecha.

3. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de lo que se acordare en el correspondiente instrumento de planeamiento general respecto del desarrollo, ordenación y destino de las obras, instalaciones, construcciones o edificaciones afectadas por la declaración de asimilado a la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

4. El reconocimiento particularizado de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación respecto de instalaciones, construcciones o edificaciones terminadas se acordará por el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, previo informe jurídico y técnico de los servicios administrativos correspondientes.

La resolución que ponga fin a este procedimiento deberá identificar suficientemente la instalación,

construcción o edificación afectada, indicando el número de finca registral si estuviera inscrita en el Registro de la Propiedad, y su localización geográfica mediante referencia catastral o, en su defecto, mediante cartografía oficial georreferenciada; igualmente habrá de acreditar la fecha de terminación de la instalación, construcción o edificación, así como su aptitud para el uso al que se destina. La documentación técnica que se acompañe a la solicitud de reconocimiento deberá estar visada por el Colegio Profesional correspondiente cuando así lo exija la normativa estatal.

Una vez otorgado el reconocimiento, podrán autorizarse las obras de reparación y conservación que exija el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble.

5. Conforme a la legislación notarial y registral en la materia, la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación será necesaria, en todo caso, para la inscripción de la edificación en el Registro de la Propiedad, en la que se deberá indicar expresamente el régimen jurídico aplicable a este tipo de edificaciones, reflejando las condiciones a las que se sujetan la misma.

6. Con la finalidad de reducir el impacto negativo de las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones, la Administración actuante podrá, previo informe de los servicios técnicos administrativos competentes, ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para garantizar la seguridad, salubridad y el ornato, incluidas las que resulten necesarias para evitar el impacto negativo de la edificación sobre el paisaje del entorno”.

1093 “Edificación, aislada o agrupada, realizada con infracción de la normativa urbanística, bien por no disponer de las preceptivas licencias urbanísticas o bien por contravenir sus condiciones” (artículo 1.2.d del DLA3/2019).

1094 “Las medidas, cautelares o definitivas, de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación”.

Ver ahora artículo 153 de la LISTA.

1095 Artículos 173 y 174 de la LISTA.

1096 “Las solicitudes de licencia de ocupación o utilización que se refieran a edificaciones amparadas en licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que requiriesen proyecto técnico, deben acompañarse de un certificado, acreditativo de la efectiva y completa finalización de las obras suscrito por técnico competente y visado por el Colegio profesional cuando así lo exija la normativa estatal, así como una declaración del mismo técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras correspondiente. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa de la puesta en funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de la correcta ejecución de las acometidas de las redes de suministros”.

Ahora la solución viene impuesta por el contenido del artículo 138.1.e, ya que permita obtener la ocupación mediante DR (suelo urbano no sometido a actuación de transformación):

“La ocupación y utilización en edificaciones existentes que sean conformes con la ordenación vigente o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no hayan sido objeto de obras”.

1097 -“La valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil” (artículo 35 del TRLSRU, referente a “criterios para la valoración de inmuebles”).

-“Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil” (artículo

48.a párrafo 2 del TRLSRU, referente a “supuestos indemnizatorios”).

1098 Prohibición de que un plan urbanístico pueda eximir de sus determinaciones a una parcela o introducir diferencias de tratamiento contrarias al principio de igualdad.

Ver, **MUÑOZ MACHADO, Santiago** y **LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano**. “El Planeamiento Urbanístico: Los efectos de los planes urbanísticos en general. La obligatoriedad del plan respecto de la administración. La prohibición de dispensas”. INAP. 2012.

<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1056004>. Octubre 2021.

1099 Ver, por ejemplo, STS de 24 de abril de 1989: “(...) los planes urbanísticos tienen el carácter de auténticas normas jurídicas, de normas reglamentarias en cuanto subordinados a la ley de la que traen causa, los cuales se integran en el ordenamiento de acuerdo con criterios jerárquicos en razón de su funcionalidad y ámbito territorial respectivo, de forma tal que el anterior no puede conculcar del que trae causa (...)”.

1100 Actos nulos de pleno derecho.

1101 **MARTÍN VALDIVIA, Salvador María**. “Formularios de procedimiento administrativo”. Lex Nova. 2010.

1102 La jurisprudencia ha reconocido el carácter reglado de estas autorizaciones que, generalmente, adopta la forma de licencias provisionales. Por ejemplo STS de 3 de diciembre de 1991: “(...) constituyen en sí mismas una manifestación del principio de proporcionalidad en un sentido eminentemente temporal en el sentido de que si a la vista del ritmo de ejecución del planeamiento, una obra o uso provisional no va a dificultar tal ejecución no sería proporcionado impedirlos -siempre sin indemnización cuando no sea posible su mantenimiento-. Son, pues, estas licencias un último esfuerzo de nuestro ordenamiento para evitar restricciones no justificadas al ejercicio de los derechos y se fundan en la necesidad de no impedir obras o usos que resultan inocuos para el interés público. En último término, ha de destacarse que tales licencias son el fruto de la actuación de una potestad reglada, una vez más, el verbo «podrán» que aparece en el texto del art. 58.2 del Texto Refundido de 1976 -o del art. 91.2 del Texto Refundido de 1990- apunta no a una discrecionalidad administrativa sino a una habilitación o atribución de potestad”.

1103 Artículo 76 del RD1093/1997:

“La concesión de las licencias para usos y obras de carácter provisional y para los edificios fuera de ordenación, se harán constar en el Registro de la Propiedad mediante nota al margen de la última inscripción de dominio de la finca correspondiente. La nota se tomará a solicitud del titular registral, o con su audiencia a requerimiento de la Administración actuante, a la que se acompañe certificación literal del acuerdo de concesión de la licencia y en ella se expresará, a la vista de la certificación administrativa, el deber de demolición de las edificaciones cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización en su caso, y con las demás consecuencias previstas en la legislación urbanística”.

1104 El artículo 17 de la LS98 señalaba que “en el suelo comprendido en sectores o ámbitos ya delimitados con vistas a su desarrollo inmediato (sectorizado, ya que el no sectorizado tenía la consideración de no urbanizable a todos los efectos), en tanto no se haya aprobado el correspondiente planeamiento de desarrollo, sólo podrán autorizarse excepcionalmente usos y obras de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial ni por el planeamiento general, que habrán de cesar, y en todo caso, ser demolidas sin indemnización alguna, cuando lo acordare la Administración urbanística. La autorización, bajo las indicadas condiciones aceptadas por el propietario, se hará constar en el Registro de la Propiedad de conformidad con lo establecido en la legislación hipotecaria”.

Eran exigibles varios requisitos para su implantación. Primero, que no fueran usos prohibidos, tanto por la legislación urbanística, como por el planeamiento, y por supuesto, por la legislación sectorial. Segundo, el compromiso de cese y demolición sin indemnización a requerimiento de la Administración. Y, tercero, que las condiciones señaladas se hicieran constar en el Registro de la Propiedad de cara a la información y protección de terceros adquirentes.

En esta misma línea, el artículo 53.1 de la LOUA posibilita que “mientras no cuenten con ordenación pormenorizada, en los terrenos de suelo urbanizable no sectorizado y urbanizable sectorizado sólo podrán autorizarse las construcciones, obras e instalaciones correspondientes a infraestructuras y servicios públicos y las de naturaleza provisional”, “realizadas con materiales fácilmente desmontables y destinadas a usos temporales, que deberán cesar y desmontarse cuando así lo requiera el municipio y sin derecho a indemnización alguna. La eficacia de la licencia correspondiente quedará sujeta a la prestación de garantía por importe mínimo de los costes de demolición y a la inscripción en el Registro de la Propiedad, en los términos que procedan, del carácter precario del uso, las construcciones, obras e instalaciones, y del deber de cese y demolición sin indemnización a requerimiento del municipio” (artículo 52.3 de la LOUA).

Un ejemplo de regulación de autorizaciones provisionales está contemplado en el artículo 36 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco:

“1. Son usos provisionales los comprendidos en áreas, sectores o unidades de ejecución en los que aún no se ha aprobado la ordenación pormenorizada. Estos usos excepcionalmente son autorizables cuando no se hallen expresamente prohibidos por la legislación o el planeamiento territorial o urbanístico ni dificulten la ejecución del referido planeamiento, y pueden ser los siguientes:

- a) El uso agrícola, ganadero o forestal, así como el comercial relacionado con el anterior.
- b) El mero almacenamiento o depósito, sin instalación alguna, de materias no inflamables, tóxicas o peligrosas.
- c) La prestación de servicios particulares a ciudadanos.
- d) Los usos de ocio, deportivo, recreativo y cultural.
- e) Los usos de oficina y comercial.

2. Los usos de oficina y comercial únicamente son posibles en las construcciones, edificaciones e instalaciones preexistentes en áreas o sectores pendientes de ordenación pormenorizada cuando no alteren su régimen ni prolonguen su periodo de vida.

3. En ningún caso pueden ser considerados como provisionales los usos residencial e industrial.

4. Los usos a que se refiere el número 1 de este artículo únicamente pueden desarrollarse mientras no se haya incoado procedimiento de reparcelación o de expropiación, y en suelo urbanizable, en suelo urbano no consolidado, o en suelo, cualquiera que sea su clasificación, destinado a servir de soporte a elementos de las redes de infraestructuras y dotaciones públicas.

5. La autorización mediante licencia de usos provisionales únicamente puede comprender las obras y los trabajos que, siendo estrictamente indispensables para el establecimiento y desarrollo del uso correspondiente, den lugar a instalaciones fácilmente demolibles o desmontables. En todo caso, las obras, los trabajos y las instalaciones deberán reunir las condiciones legalmente exigibles, en especial las referidas a seguridad e higiene.

La autorización legítima los actos a que refiera a título de precario, y bajo la condición legal del cese del uso o usos provisionales y la demolición de las obras y el desmontaje de las instalaciones desde el requerimiento municipal en tal sentido y sin derecho a indemnización alguna”.

1105 Artículo 99 de la LPACAP (“Ejecución forzosa”):

“Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial”.

Artículo 100 de la LPACAP (“Medios de ejecución forzosa”):

“1. La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:

- a) Apremio sobre el patrimonio.
- b) Ejecución subsidiaria.
- c) Multa coercitiva.

d) Compulsión sobre las personas.

2. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.

3. Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial”.

Artículo 101 de la LPACAP (“Apremio sobre el patrimonio”):

“1. Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.

2. En cualquier caso no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal”.

Artículo 102 de la LPACAP (“Ejecución subsidiaria”):

“1. Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.

2. En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado.

3. El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

4. Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva”.

Artículo 103 de la LPACAP (“Multa coercitiva”):

“1. Cuando así lo autoricen las Leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

- a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
- b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.
- c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

2. La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas”.

Artículo 104 de la LPACAP (“Compulsión sobre las personas”):

“1. Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución.

2. Si, tratándose de obligaciones personalísimas de hacer, no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y cobro se procederá en vía administrativa”.

Artículo 59 del TRLSRU (“Ejecución forzosa y vía de apremio”):

“1. Los Ayuntamientos podrán utilizar la ejecución forzosa y la vía de apremio para exigir el cumplimiento de sus deberes a los propietarios, individuales o asociados, y a los promotores de actuaciones de transformación urbanística.

2. Los procedimientos de ejecución y apremio se dirigirán ante todo contra los bienes de las personas que no hubieren cumplido sus obligaciones, y sólo en caso de insolvencia, frente a la asociación administrativa de propietarios.

3. También podrán ejercer las mismas facultades, a solicitud de la asociación, contra los propietarios que incumplieren los compromisos contraídos con ella”.

1106 Artículo 42.2 del TRLSRU.

1107 Artículo 13.2.a del TRLSRU.

1108 Ahora, artículo 10 de la LISTA.

1109 Conforme al contenido de los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, sobre “responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”.

1110 Los artículos 35 a 38 de la LOUA se referían a la vigencia e innovación (en su doble posibilidad de revisión y modificación) del planeamiento urbanístico. Partiendo siempre de una declaración previa y de principios: “los instrumentos de planeamiento tendrán vigencia indefinida” (artículo 35.1), seguida de una apuesta por la intervención por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, “cuando resulte necesario para salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas” y “previa audiencia al municipio o municipios afectados y dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía”, señalaba que éste “podrá suspender motivadamente, en todo o parte de su contenido y ámbito territorial y para su innovación, cualquier instrumento de planeamiento por un plazo de hasta dos años” (artículo 35.2). Además, el apartado 3 del mismo artículo 35 preveía que “excepcionalmente y cuando resulte necesario para garantizar el interés público, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a petición del municipio o municipios afectados y previo dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, podrá suspender motivadamente, en todo o parte de su contenido y ámbito territorial, cualquier instrumento de planeamiento concretando el ámbito y los efectos de dicha suspensión, por un plazo de hasta dos años, plazo durante el cual deberá producirse su innovación”. La petición de los municipios afectados debería ser razonada “asumiendo expresamente las consecuencias económicas de todo orden que, en su caso, resulten de la adopción de la medida solicitada”, y en “el plazo de seis meses desde el acuerdo de suspensión, la Consejería competente en materia de urbanismo establecerá, previa información pública por un plazo mínimo de veinte días, las normas sustantivas de ordenación aplicables transitoriamente en sustitución de las suspendidas”.

1111 No obstante “las propuestas de adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística general deberán ser tramitadas de acuerdo con el procedimiento establecido en esta Ley para su revisión o modificación” (artículos 55.3 y 56.3 de la LISTA).

Ver Instrucción 1/2014 de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático en relación a la incidencia territorial de los Instrumentos de planeamiento urbanístico general y la adecuación de los mismos a la planificación territorial.

<https://www.adta.es/actuaciones/potapotaus/2014/2014%2007%2016%20InstruccionParaIncumplirPOTA.pdf>. Octubre 2021.

1112 Artículo 17.10.e de Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

1113 -De ordenación:

·La nueva ordenación debía justificar expresa y concretamente las mejoras que suponían para el bienestar de la población y fundarse en el mejor cumplimiento de los principios y fines de la actividad pública urbanística, y de las reglas y estándares de ordenación regulados en la Ley.

·Toda innovación que aumentará el aprovechamiento lucrativo de algún terreno, desafectara el suelo de un destino público a parques y jardines, dotaciones o equipamientos, o suprimiera determinaciones que vinculaban terrenos al uso de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, debía contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones previstas respecto al aprovechamiento, sin incrementar éste en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otro. En el supuesto de desafectación del destino público de un suelo, era necesario justificar la innecesariedad de su destino a tal fin, previo informe, en su caso, de la Consejería competente por razón de la materia (Educación, Deportes, etc.), y prever su destino básicamente a otros usos públicos o de interés social. Según la reforma opera en la LOUA a través de la Ley 13/2005, “en los supuestos en que la nueva calificación de los suelos desafectados sea el residencial, el destino de dichos suelos será el previsto en el artículo 75.1 a) de esta Ley” (viviendas de protección oficial y otros regímenes de protección pública). Está previsión enlazó directamente con el concepto de actuación de dotación: “las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste”. Las actuaciones de dotación implicaban obligaciones de los titulares del suelo o de la promoción tendente a asegurar el equilibrio

en dotaciones y en la contribución al reparto de plusvalías generadas por este incremento. La forma de proceder es este caso estaba prevista en la LOUA considerando este suelo como suelo urbano no consolidado regulado en el artículo 45.2.B.c, y operando según el régimen urbanístico fijado en el artículo 55.3 de la Ley.

·En la tramitación de modificaciones de PGOU que afectarán a la ordenación de áreas de suelo urbano de ámbito reducido y específico debían arbitrarse medios de difusión complementarios a la información pública y adecuada a las características del espacio a ordenar, a fin de que la población de éste reciba la información que pudiera afectarle.

·Las innovaciones que identificaban y delimitaban ámbitos del HRD debían fundamentarse en la omisión de su reconocimiento en el plan en vigor.

·Las innovaciones que alteraban las especificaciones de las medidas que evitaban la formación de nuevos asentamientos debían justificarse expresa y concretamente que la nueva regulación garantizaba la preservación del suelo no urbanizable de dicho tipo de procesos urbanísticos.

·Toda innovación que tuviera por objeto el cambio de uso de un terreno o inmueble para su destino a uso residencial habría de contemplar la implementación o mejora de los sistemas generales, dotaciones o equipamientos en la proporción que suponía el aumento de la población que ésta preveía y de los nuevos servicios que demandará.

·De documentación: el contenido documental debía ser el adecuado e idóneo para el completo desarrollo de las determinaciones afectadas, debiendo integrar los documentos refundidos, parciales o íntegros, sustitutivos de los correspondientes del instrumento de planeamiento en vigor, en los que se contengan las determinaciones aplicables resultantes de la innovación.

·De procedimiento:

·La competencia para la aprobación definitiva de innovaciones de PGOU y POI cuando afectará a la ordenación estructural, y siempre la operará mediante PS, correspondía a la Consejería competente en materia de urbanismo. En los restantes supuestos sería competencia de los municipios, previo informe de la Consejería competente en materia de urbanismo.

·Las modificaciones que tuvieran por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos requerían el dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía. Conviene detenerse en este punto. Hay que destacar que el tipo de innovación sobre el que se preveía la intervención del Consejo debía ponerse en relación con el alcance del artículo 36.2.a de la LOUA. Sintetizando este contenido se refería a:

-Aumento del aprovechamiento lucrativo de un terreno.

-Desafección de suelo con “destino público” a parques y jardines (zonas verdes o espacios libres en general), dotaciones y equipamientos.

-Supresión de terrenos destinados a la construcción de viviendas sujetas a régimen de protección pública.

Desde el contenido de estos supuestos es desde lo que cabía contemplar la intervención del Consejo Consultivo de Andalucía en la aprobación de las innovaciones del planeamiento, ya que el apartado c (que se refiere a procedimiento, dentro del artículo 36.2 de la LOUA) en su punto 2º señalaba: “Las modificaciones que tengan por objeto una diferente zonificación o usos urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos, así como las que exima de la obligación de reservar terrenos con el fin previsto en el artículo 10.1.A.b de esta Ley (reserva del 30% de la edificabilidad para viviendas sujetas a régimen de protección pública en el supuestos de nuevos desarrollos urbanos en suelo urbano o urbanizable), requerirán dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía”. Teniendo en cuenta el contenido del artículo 36.2 de la LOUA, ¿cuál sería el alcance de la intervención del Consejo Consultivo de Andalucía en las innovaciones del planeamiento?. Sin duda la desafección de terrenos con “destino público” a parques, jardines, espacios libres dotaciones o equipamientos (si bien el apartado comentado no se refería expresamente al “destino público”). Y sin duda, también, la exención de destinar suelo a viviendas sujetas a régimen de protección pública.

Habría que aclarar si la intención de la LOUA al señalar este “destino” era la de situar los bienes dentro de la esfera de la demanialidad previstas en la legislación de bienes (artículo 28 de la LBEL, y 54 del RBELA), o era algo más amplio. Si se sitúa en el supuesto de referencia a bienes demaniales, evidentemente la intervención del Consejo Consultivo era una, y si se sitúa en una esfera más amplia de definición del “destino público”, el propio Consejo Consultivo debería definir el alcance de esta amplitud para evitar indefensión en la tramitación de estas innovaciones que afectan a muchos bienes de carácter patrimonial y privado, que prestan servicio a la colectividad por decisión exclusiva de sus propietarios, sin que medie ninguna voluntad ni justificación para ello por parte de la Administración, y que se han visto atrapados por decisión del planeamiento a través de la calificación urbanística, que tuvo en cuenta el uso existente (incluso, de forma coyuntural) en el momento de la aprobación del planeamiento.

Una cuestión parece evidente: la intervención del Consejo Consultivo se refería a las modificaciones que alterasen los usos de espacios libres, dotaciones y equipamientos que tuvieran un “destino público”. Por lo que es importante aclarar este concepto. Sí lo que se interpreta es que el Consejo Consultivo tiene obligación de informar sobre cualquier alteración de este tipo de uso dotacional, con independencia de ese “destino público”, la situación es mucho más problemática ya que existen dotaciones de carácter privado al margen del “destino público” que obligaría a un informe previo del Consejo sin justificación en la defensa del interés público.

-Además, el apartado 3 del artículo 36 de la LOUA preveía la posibilidad de imposición por parte de “la Consejería competente en materia de urbanismo (...) al municipio interesado” de la obligación “de proceder a la pertinente innovación de sus instrumentos de planeamiento vigentes cuando concurra el supuesto del apartado 3.c del artículo 35” (esto es, su adaptación a la planificación territorial).

1114 “Reglamentariamente se modulará la documentación y procedimiento que hayan de observarse en la innovación de los instrumentos de ordenación urbanística”.

Los artículos 37 y 38 de la LOUA regulaban, dentro del concepto de innovación al planeamiento, el alcance de contenido de la revisión y de la modificación. Según el apartado 1 del artículo 37, se entendía “por revisión de los instrumentos de planeamiento la alteración integral de la ordenación establecida por los mismos, y en todo caso la alteración sustancial de la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística”. La revisión podía ser parcial. Además “los instrumentos de planeamiento se revisarán en los plazos que ellos mismos establezcan y cuando se produzcan los supuestos o circunstancias que prevean a tal efecto”. Según el artículo 38 de la LOUA se entendía por modificación “toda alteración de la ordenación establecida por los instrumentos de planeamiento no contemplada” como revisión. La modificación podía verificarse en cualquier momento, siempre motivada y justificadamente.

1115 Alteración del “modelo” definido por la ordenación estructural o general, ya sea por el PGOM, por el POI o por el PBOM.

1116 La tramitación se remite a una regulación reglamentaria. Hoy artículos 154 a 163 del RPU.

1117 La LISTA se expresa, claramente, en el sentido de dotaciones públicas, por lo que se aclara la posible controversia planteada por la regulación de la LOUA.

Ver Dictamen del Consejo Consultivo 85/2016 de fecha 9 de febrero de 2020, que se pronuncia en esta línea: “si bien el término dotación comprende tanto las de titularidad pública como las privadas (el artículo 17.3 de la LOUA contempla que las públicas sean completadas con las privadas en el planeamiento, y específicamente con los aparcamientos), considera este Órgano que se ha de precisar la aplicación del artículo 36.2.c.2ª de la LOUA, que se refiere a las modificaciones cualificadas de planeamiento, en dos aspectos: por un lado, si la dotación es pública, en todo caso se requiere el dictamen del Consejo Consultivo. Y por otro, cuando es de titularidad privada, dependerá de que tal dotación esté prestando un servicio público o solamente satisfaciendo la necesidad de un particular o grupo determinado y concreto de usuarios, lo cual ha de ser analizado en cada situación concreta que se presente”

1118 Artículo 109.2 de la LPACAP:

“Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos”.

1119 También con la denominación de polígonos o unidades de actuación, o denominación equivalente.

1120 Por ejemplo, en su momento que en su artículo 4 de la LS98, que se refería a la “acción urbanística” y a la “iniciativa privada” estableciendo que “los propietarios deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, sin perjuicio de respetar la iniciativa de aquéllos”, concretando más adelante que “la gestión pública a través de la acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscitará, en la medida más amplia posible, la participación privada”, y que cuando se trate de “actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo”.

1121 MARTÍN HERRERA, Emilio. “Ejecución urbanística. Notas y comentarios sobre la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”. COAATGR. 2003.

1122 La LOUA señalaba que la actividad urbanística “es una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno” (artículo 2.1), incluyendo dentro de las potestades de la Administración pública que compete a la ejecución la “determinación de la forma de gestión de la actividad administrativa”, y la “ejecución del planeamiento de ordenación urbanística y, en su caso, la dirección, inspección y control de dicha ejecución” (artículo 2.2), concretando, además, dentro de lo que denominaba fines de la actividad urbanística que se relacionan directamente con la ejecución, la necesidad de “garantizar la disponibilidad de suelo para usos urbanísticos, la adecuada dotación y equipamiento urbanos”, la garantía de la justa distribución de cargas y beneficios entre los afectados e intervinientes en la actividad transformadora y edificatoria del suelo, y el asegurar y articular una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías que genere la actividad urbanística (artículo 3). Por último, la gestión de la actividad urbanística se desarrollaba en las formas previstas en la Ley y para lo no contemplado en ella, en cualquiera de las autorizadas por la legislación reguladora de la Administración actuante (artículo 5.1), determinando, también, que la Administración debe de facilitar y promocionar la iniciativa privada, pudiendo suscribir convenios urbanísticos por particulares para posibilitar un desarrollo más eficaz de la actividad urbanística (artículo 5.2).

Como prólogo de la regulación de la ejecución urbanística, se recogía, en las “Disposiciones generales” del Título I de la LOUA los contenidos básicos de la acción de ejecución urbanística, estableciendo que “corresponde a las administraciones públicas, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, la dirección, inspección y control de toda la actividad de ejecución del planeamiento, con participación, en los términos de esta Ley, de los particulares” (artículo 85.1) El mismo Texto dejaba claro que la actividad de ejecución era una actividad íntegra de la Administración dentro de su esfera de competencia, sobre todo en lo supuestos de determinación de “un sistema de ejecución pública y, en todo caso, cuando tengan por objeto dotaciones, sin perjuicio de que puedan gestionarse de forma directa o indirecta” (artículo 85.2). Al margen de la definición de los principios anteriores, la actividad de ejecución podía corresponder a los particulares “en los supuestos de determinación de un sistema de ejecución privada y en los términos establecidos” en la Ley (artículo 85.3).

El LOUA sistematizaba, de forma precisa, cuál era el contenido de la actividad urbanística de ejecución, ampliando el previsto en la legislación urbanística vigente hasta ese momento. Así, la Ley incluía dentro éste, los siguientes aspectos:

-La determinación por parte de la Administración del carácter público o privado del proceso de ejecución y la forma concreta de gestión. Lógicamente, la determinación de este carácter y de las formas concretas de gestión, debía ajustarse a los principios obligados, en el ámbito de régimen urbanístico del suelo.

- La organización temporal y la fijación del orden de las actuaciones de ejecución.
- La delimitación de ámbitos de ejecución preferentemente sistemática (unidades de ejecución) y el correspondiente sistema de actuación.
- El contenido de la ejecución urbanística abarcaba, no sólo la realización de las obras de urbanización, sino también las de edificación dentro de la unidad cuando se tratara de ejecutar un sistema de actuación público (por supuesto la ejecución de las dotaciones públicas que podrán abarcar las obras de edificación).
- La ejecución abarcaba también, según la LOUA y de forma inapropiada, la conservación de las obras de urbanización y edificación.
- Por último, se incluía además, dentro del contenido de la ejecución, la exigencia, dirección, inspección y control de cualquier actividad urbanística así como, expresamente, la dirección, inspección y control de la actividad privada de ejecución.

El artículo 18 de la LOUA señalaba la posibilidad de que el planeamiento concreto, en función de la ordenación urbanística, estableciera ámbitos de ejecución (unidades de ejecución) y el sistema de actuación apropiado. Además era posible que el planeamiento fijara plazos para proceder a la ordenación detallada (planeamiento de desarrollo en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable), para la ejecución de las unidades de ejecución, y para la edificación de los solares resultantes. Esta previsión ya estaba contemplada en la legislación urbanística vigente con anterioridad a la promulgación de la LOUA. Así el artículo 72.5 de la LS92 se refería al programa de actuación de los PGOU y a las previsiones específicas, en cuanto realización de sistemas generales, etapas de programación en cuatrienios del suelo urbanizable programado, y los plazos para equidistribuir cargas y beneficios y urbanizar en suelo urbano. Otro tanto ocurría con los Planes Parciales cuando se refería a su contenido financiero y programático (artículo 83.2 h e i de la LS92).

Lo novedoso de la LOUA fue la posibilidad de fijación de plazos de ejecución con posterioridad a la aprobación de los contenidos del planeamiento. Así, el artículo 88 de la Ley afirmaba que *“en defecto de la determinación en el instrumento de planeamiento de los plazos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 18, estos se fijarán por el municipio para las correspondientes áreas, sectores y unidades de ejecución por el procedimiento de delimitación de unidad de ejecución”*. Además, según la LOUA, *“en el marco de la organización temporal de la ejecución que este establecida, los municipios pueden concretar, motivadamente el orden preferencial para el desarrollo de las diversas actuaciones”*, según el mismo procedimiento de delimitación de unidades de ejecución.

1123 Se refiere a la no necesidad de delimitar una única área de reparto en todo el suelo sometido a operaciones de transformación de nueva urbanización estableciendo límites para la fijación de aprovechamiento medio en cada una de ellas. Ver artículo 26 de la LISTA.

1124 Distribución de derechos (aprovechamiento subjetivo) y obligaciones (costos de urbanización, cesiones, etc.) entre los titulares afectados en función del suelo aportado o del aprovechamiento preexistente atribuido a su propiedad.

1125 Artículo 98 de la LISTA.

1126 Artículos 133 y siguientes de la LISTA.

1127 Artículos 119 y siguientes de la LISTA.

1128 Artículo 118 de la LISTA.

1129 Artículos 127 y siguientes de la LISTA.

1130 Artículos 99 y siguientes de la LISTA.

1131 Artículos 109 y siguientes de la LISTA.

1132 Esta posibilidad ya estaba prevista en el artículo 23 del DA/2012 (derogado por el DLA3/2019), referente a ámbitos del hábitat rural diseminado, ejecución de las infraestructuras y servicios:

“1. La mejora de las infraestructuras y de los servicios se llevará a cabo mediante obras públicas ordinarias, correspondiendo el coste de las mismas a las personas propietarias que se beneficien por la actuación, de conformidad con el artículo 143.3 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

2. El planeamiento urbanístico establecerá la forma de conservación y el mantenimiento de las infraestructuras y servicios de cada ámbito”.

1133 El artículo 90 de la LOUA hacía una declaración de carácter general en relación con la organización administrativa de la ejecución urbanística, previendo que las administraciones públicas, además de las formas previstas en la misma Ley, pudieran utilizar *“todas las formas o modalidades de gestión directa o indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico y contratación de las administraciones públicas y de régimen local”*. Con esta declaración se ampliaban, por lo menos a un nivel de definición, las formas de intervención en el desarrollo urbanístico, que según establecía el artículo 4.2 de la LS92 debía ser asumida directamente por la Administración local o *“encomendarse a la iniciativa privada o a entidades mixtas”*, posibilitando, ampliamente, la acción de la iniciativa privada, incluso a través de la concesión administrativa (artículo 4.3 de la LS92) o, en todo caso, constituyendo gerencias, órganos especiales de gestión, fundaciones públicas de servicios, sociedades, o utilizar las demás modalidades gestoras previstas en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Así como mancomunarse con otros municipios o constituir consorcios (artículo 7 del RGU).

Pues bien, esa amplitud mayor que contemplaba la LOUA debía de partir, al menos en el ámbito local, del esquema de posibilidades de prestación de servicios públicos regulado en la legislación de régimen local (artículo 85 de la LBRL). Así, los servicios públicos locales pueden prestarse mediante gestión directa e indirecta. La primera a través de la gestión propia de la Entidad Local, a través de organismo autónomo local, o mediante sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local. La gestión indirecta, puede adoptar la forma de concesión, gestión interesada, concierto, arrendamiento y sociedad mercantil cuyo capital social sólo pertenezca parcialmente a la Administración.

Además de las formas señaladas, la LOUA permitía las formas de gestión o contratación reguladas en la legislación estatal para la contratación de las administraciones públicas (fundamentalmente procedimientos para la adjudicación de contratos para otorgar concesiones, etc.), y las generales contempladas en la legislación de régimen jurídico.

El mismo artículo 90 de la Ley señalaba que se deberían realizarse con la forma gestión directa las actividades de ejecución que impliquen *“tramitación y aprobación de los actos de ejecución de los instrumentos de planeamiento”* y *“las actividades que impliquen el ejercicio de potestad de policía, intervención, inspección, sanción y expropiación”*; y excluía la forma de gestión directa a través de sociedades mercantiles de capital íntegramente público cuando la actividad implicaba *“ejercicio de autoridad”*.

A partir de estos principios básicos, el apartado 2 del artículo 90, establecía el siguiente esquema de organización de la Administración Pública de cara a afrontar la ejecución del planeamiento urbanístico:

a) Puede asumir la actividad de ejecución urbanística a través de su organización propia o, dentro del esquema de gestión directa, constituir gerencias urbanísticas. En relación con estas últimas, el artículo 91 de la LOUA afirmaba que *“las Gerencias urbanísticas constituidas por las administraciones públicas podrán tener por objeto la realización de actividades, generales o específicas, en materia de urbanismo en todo el ámbito territorial que sea competencia de la Administración correspondiente o en áreas territoriales determinadas”*, y además, que su creación llevará consigo *“una diferenciación orgánica o funcional, o ambas a la vez, respecto de la organización y funciones generales propias de la Administración que la constituya, pudiendo consistir en un órgano de carácter individual o colegiado o en una entidad con personalidad y patrimonio propio y tener una duración indefinida o temporal”*. En todo caso, la Administración que constituya la Gerencia *“no podrá descentralizar, desconcentrar o delegar en ella funciones de dirección superior y fiscalización de la gestión encomendada”*, y si trasladar a ella todas o alguna de las funciones instrumentales de carácter técnico (redactar o ejecutar instrumentos y documentos técnicos de planeamiento o ejecución urbanística), funcionales que impliquen

ejercicio de autoridad y sean transferidos mediante descentralización funcional (señalamiento de alineaciones y rasantes, concesión de licencias urbanísticas, etc.), y gestión de PPS.

b) Crear sociedades de capital íntegramente público de duración limitada o indefinida, con el fin de redactar, gestionar y ejecutar los instrumentos de planeamiento, consultaría y asistencia técnica, de prestación de servicios y de actividad urbanizadora y edificatoria, y de explotación de las obras resultantes.

c) Suscribir convenios de colaboración con otras administraciones (y organismos dependientes de ellas), de tal forma que, según el artículo 92 de la Ley, estos acuerdos, además de “contribuir al sostenimiento económico de órganos u organismo de ámbito comarcal o supramunicipal para asistencia técnica y administrativa” podían tener por objeto la “redacción, gestión y ejecución del planeamiento”, la “consultaría y asistencia técnica”, la “prestación de servicios” y la “actividad urbanizadora y edificatoria, gestión y explotación de las obras resultantes”.

d) Constituir consorcios urbanísticos entre administraciones (artículo 93 de la LOUA), limitando sus funciones a la esfera de competencia de las administraciones consorciadas, y a los que podrán incorporarse personas privadas cuya participación en ningún caso podrá ser mayoritaria, no pudiéndosele atribuir la competencia para establecer tributos (aunque si su gestión y recaudación y el establecimiento de precios públicos y su percepción), ni la competencia para expropiar (aunque si la gestión administrativa de las expropiaciones).

e) Transferir y delegar competencias en otras administraciones u organismos de ellas dependientes o entidades fundadas y controladas por las mismas (delegación ínter subjetiva de competencias regulada en el artículo 94 de la Ley).

En el caso de gestión indirecta se podía conceder la actividad de ejecución declarándose al concesionario beneficiario de las expropiaciones necesarias, y también crear sociedades de capital mixto por tiempo limitado o indefinido donde la Administración tendría el capital mayoritario o, en todo caso, ostentará el control efectivo.

1134 Artículo 9.2.a de la LISTA.

En línea con la regulación establecida en el artículo 10 del TRLSRU, la LISTA prevé que los propietarios interesados podrán participar, conforme a lo establecido en la misma, en la gestión urbanística mediante la creación de entidades urbanísticas colaboradoras, que se regirán por sus estatutos en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente, sin perjuicio de la aplicación de los preceptos contenidos Ley para los sistemas de actuación y para la conservación de las obras de urbanización.

Para el artículo 24 del RGU:

“1. Los interesados podrán participar en la gestión urbanística mediante la creación de entidades urbanísticas colaboradoras.

2. Son entidades urbanísticas colaboradoras:

a) Las Juntas de compensación.

b) Las Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación.

c) Las Entidades de conservación”.

La constitución de las Juntas de Compensación y de las Asociaciones administrativas en el sistema de cooperación es voluntario para los propietarios de una unidad de ejecución (y ello con independencia de los efectos negativos de la no incorporación para los mismos en la Junta de compensación). Sin embargo, la Entidades urbanísticas de conservación son de constitución obligatoria siempre que el planeamiento así lo prevea o se hayan delimitado ámbitos de forma justificada a estos efectos (artículo 98.4.b y c de la LISTA).

El artículo 26 del RGU determina que:

“1. Las entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo y dependerán en este orden de la administración urbanística actuante.

2. La personalidad jurídica de las entidades urbanísticas colaboradoras se entenderá adquirida a par-

tir del momento de su inscripción en el correspondiente registro”.

La constitución de las Entidades urbanísticas colaboradoras, así como sus estatutos, habrán de ser aprobados por la Administración actuante (Ayuntamiento). El acuerdo de aprobación deberá ser inscrito en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras dependiente de la Comunidad Autónoma, donde se reflejará, además, los nombramientos y ceses de las personas encargadas del gobierno y administración de la Entidad y los acuerdos de modificación de sus Estatutos.

En este sentido, el artículo 27 del RGU, señala:

“1. La constitución de las entidades urbanísticas colaboradoras, así como sus estatutos, habrán de ser aprobados por la administración urbanística actuante. 2. El acuerdo aprobatorio de la constitución se inscribirá en el registro de entidades urbanísticas colaboradoras que se llevará en las respectivas Comisiones Provinciales de Urbanismo, donde asimismo se archivará un ejemplar de los estatutos de la entidad autorizado por funcionario competente. 3. Los nombramientos y ceses de las personas encargadas del Gobierno y administración de la entidad se inscribirán también en dicho registro.

4. La modificación de los estatutos requerirá aprobación de la administración urbanística actuante. Los acuerdos respectivos, con el contenido de la modificación, en su caso, habrán de constar en el registro”.

Al enjuiciar el órgano competente para la inscripción en el Registro de la documentación aportado, podrá hacer alguna de estas cosas:

-Practicar el asiento de inscripción.

-Suspenderlos hasta que se subsanen determinadas deficiencias.

-Denegar definitivamente la inscripción por ser insubsanables los defectos.

A los efectos de publicidad y garantía de terceros, el RGU exige la inscripción en el Registro de Entidades urbanísticas colaboradoras de los nombramientos y ceses de Presidente, Secretario, Tesorero y demás vocales de la Junta de Gobierno. Dichos nombramientos y ceses se remitirán al Registro a través de la Administración urbanística actuante, siguiendo el mismo procedimiento que para la constitución y modificación de la Entidad.

El artículo 28 del RGU señala que “la transmisión de la titularidad que determine la pertenencia a cualquiera de los tipos de entidades urbanísticas colaboradoras llevará consigo la subrogación de los derechos y obligaciones del causante, entendiéndose incorporado el adquirente a la entidad a partir del momento de la transmisión”, lo que implica que el único requisito exigible para formar parte de la Entidad será la cualidad de propietario de suelo incluido dentro de la unidad de ejecución, salvo en el supuesto de incorporación como agente urbanizador.

El artículo 29 del RGU advierte de que “los acuerdos de las entidades urbanísticas colaboradoras se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación, salvo que en los Estatutos o en otras normas se establezca un quórum especial para determinados supuestos. Dichos acuerdos podrán impugnarse en alzada ante la administración urbanística actuante”.

El artículo 30 del RGU establece que:

“1. La disolución de las entidades urbanísticas colaboradoras se producirá por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas y requerirá, en todo caso, acuerdo de la administración urbanística actuante. 2. No procederá la aprobación de la disolución de la entidad mientras no conste el cumplimiento de las obligaciones que estén pendientes”.

Por ejemplo, el artículo 119 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria:

“1. Los interesados afectados por actuaciones urbanísticas podrán participar en su gestión mediante entidades urbanísticas colaboradoras destinadas a la ejecución, conservación y mantenimiento de la urbanización.

2. Las entidades urbanísticas colaboradoras, cuando ejerzan funciones públicas, tendrán carácter administrativo, dependerán del Ayuntamiento respectivo y se regirán por el Derecho Público en lo relativo a su organización, formación de la voluntad de sus órganos y relaciones con el Ayuntamiento.

3. Corresponde al Ayuntamiento la aprobación de la constitución y Estatutos de las entidades urbanís-

ticas colaboradoras. Dichas entidades deberán inscribirse en el correspondiente Registro municipal. El Ayuntamiento dará cuenta de la inscripción a la Administración de la Comunidad Autónoma.

4. La afectación de una finca a los fines de una entidad urbanística colaboradora tendrá carácter real, debiéndose hacer constar tal circunstancia en el Registro de la Propiedad”.

1135 La aprobación “se ajustará a las reglas particulares establecidas para las distintas entidades que se definen en la presente Ley”. Sin perjuicio de la existencia de urbanizador las “personas propietarias interesadas podrán participar en la ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística, en los supuestos y conforme” a lo previsto en la LISTA.

1136 Artículo 94 de la LISTA.

1137 Artículo 102.1.c, 105.3 y 106.1.b de la LISTA.

1138 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

1139 El artículo 97ter.1 de la LOUA definía la empresa urbanizadora de la siguiente forma:

“Podrá coadyuvar con las personas propietarias a quienes corresponda la iniciativa del sistema de actuación por compensación una empresa urbanizadora que asuma la financiación de la actuación y, en su caso, preste especialización profesional a la gestión urbanística de acuerdo con las condiciones libremente pactadas entre ambas partes. Los gastos asumidos por la empresa urbanizadora necesarios para la ejecución y desarrollo de la actuación podrán ser retribuidos, total o parcialmente, con parcelas o solares a materializar en el proyecto de reparcelación.

La colaboración de empresa urbanizadora no exime a las personas propietarias, o en su caso a la Junta de Compensación, de la directa responsabilidad asumida con la Administración actuante en la ejecución del sistema de actuación”.

1140 Ver artículo 181 del RGU en relación con el sistema de compensación:

“1. El incumplimiento por los miembros de la Junta de Compensación de las obligaciones y cargas impuestas por la Ley y desarrolladas en este Reglamento, incluso cuando el incumplimiento se refiera a los plazos para cumplir dichos deberes y cargas, habilitará a la Administración actuante para expropiar sus respectivos derechos en favor de la Junta de Compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria.

2. Cuando el incumplimiento consista en la negativa o retraso en el pago de las cantidades adeudadas a la Junta, ésta podrá optar entre solicitar de la Administración actuante la aplicación de la expropiación al miembro moroso o interesar de la misma el cobro de la deuda por la vía de apremio.

Las cantidades percibidas aplicando este procedimiento se entregarán por la Administración actuante a la Junta de Compensación.

3. No podrá instarse ninguno de los procedimientos señalados en el número anterior hasta transcurrido un mes desde el requerimiento de pago efectuado por la Junta de Compensación.

4. El pago de las cantidades adeudadas a la Junta, con los intereses y recargos que procedan, realizado en cualquier momento anterior al levantamiento del acta de ocupación, dará lugar a la cancelación del expediente expropiatorio.

5. El procedimiento de expropiación será el establecido en este Reglamento para actuaciones aisladas”.

1141 Si se considera este marco dentro del general de la actividad urbanística, la LS98 ya estableció que “los propietarios deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, sin perjuicio de respetar la iniciativa de aquéllos”; y también que “la gestión pública a través de su acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscitará, en la medida más amplia posible, la participación privada”; sentando cuestiones básicas como que la actividad urbanística, incluida la fase de transformación del suelo para su adaptación al planeamiento urbanístico, es una actividad pública, en la que puede y debe participar la iniciativa privada. Iniciativa privada que hay fomentar de la forma más amplia posible, hasta el punto de que “en los supuestos de actuación pública, la Administración actuante

promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo”.

1142 LLISET BORRELL, Francisco y OTROS. Obra citada.

1143 Esta actividad a desarrollar dentro del ejercicio de la libre empresa por particulares, sean o no propietarios de los terrenos, deberá atribuirse por la Administración garantizado que “el ejercicio de la libre empresa se sujete a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia” (artículo 9.2 del TRLSRU). Es necesario asegurar los principios básicos de la contratación y adjudicación de servicios de carácter administrativo a terceros, con las formulas previstas en la legislación de contratos de la administraciones públicas y en las propias fórmulas de publicidad prevista en la legislación urbanística.

1144 Para los distintos ámbitos, y en relación con la elección del sistema de actuación, la LOUA (artículo 108) determinaba que, “se desarrollaran por el sistema de actuación que la Administración actuante elija motivadamente atendiendo a las prioridades y necesidades del desarrollo del proceso urbanizador, la capacidad de gestión y los medios económico-financieros con que efectivamente cuente la Administración y la iniciativa privada interesada en asumir la actividad de ejecución o, en su caso, participar en ella”. Por tanto, la Administración, eligiendo un sistema concreto para la ejecución podía determinar ventajas o prioridades a la hora de posibilitar, en el derecho de iniciativa de los particulares, excepciones a favor de los propietarios o no. Si se elegía, según la LOUA el sistema de compensación (el sistema de iniciativa privada por excelencia) se establecía una clara preferencia a favor de la propiedad del suelo, ya que gozaba de predilección a la hora de conformar la iniciativa en el sistema si es que muestra voluntad en ello (artículo 130 de la LOUA). Pero, aun así, el sistema de compensación no estaba cerrado para la actividad privada universal, puesto que podía formular la iniciativa “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no de suelo que, interesada en asumir la actuación urbanizadora como agente urbanizador, inste el establecimiento del sistema ante el municipio”.

1145 Mediante el desarrollo de PAU en suelo urbanizable no programado regulados en su momento por el TR76 y su RGU.

1146 La legislación pionera en este sentido fue la de la Comunidad Valenciana. Hoy día se regula esta intervención en esta Comunidad en el Título II del Libro II (“Programación y ejecución de la actuación urbanística”) del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de la Comunitat Valenciana de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Artículo 118 sobre el “agente urbanizador y sus funciones”.

MODREGO CABALLERO, Fernando. “La figura del agente urbanizador. Experiencia y resultados en la Comunidad Valenciana”. Documentación Administrativa. 250-253. 1998-1999.

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wxMrPFBq7jgI:https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/5498/5552+&cd=14&hl=es&ct=clnk&gl=es>. Diciembre 2021.

1147 El artículo 96 de la LOUA abordaba los presupuestos necesarios para proceder a la ejecución urbanística, limitándola al requisito de “la aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico idóneo (...) para establecer la ordenación pormenorizada en la clase de suelo de que se trate”. El planeamiento necesario para proceder a la ejecución en cada clase y subclase o categoría de suelo era el siguiente:

-Suelo urbano consolidado, suelo urbano no consolidado con ordenación pormenorizada y suelo urbanizable ordenado, era suficiente con la aprobación del PGOU y en su caso el POI.

-Suelo urbano no consolidado sin ordenación pormenorizada y suelo urbanizable sectorizado, se requería, además de la aprobación el planeamiento general, la aprobación del correspondiente PPO, y en el caso de áreas de reforma interior, el correspondiente PE o ED.

-Suelo urbanizable no sectorizado, se requería además de la aprobación del planeamiento general la aprobación del correspondiente PS, y si éste no contenía la ordenación pormenorizada, los correspondientes PPO para su ejecución.

-En el caso de los sistemas generales, estos podían ejecutarse bien directamente o bien mediante la aprobación de un PE, o si están incluidos en una unidad de ejecución, mediante el desarrollo de ésta. El apartado 3 del referido artículo 96 determinaba que era preceptiva la ejecución de obras de urbanización con carácter previo o simultáneo a la realización de la edificación necesaria en cada caso “cuando el instrumento de planeamiento prevea la nueva urbanización de terrenos o la reforma, renovación, mejora o rehabilitación de la urbanización existente, así como cuando los servicios con los que cuenten sean insuficientes o inadecuados”.

No obstante “sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, en el suelo urbanizable sectorizado y urbano no consolidado, a los efectos del establecimiento del sistema de actuación, podrán efectuarse los actos jurídicos de ejecución necesarios, siempre que la unidad de ejecución haya sido delimitada y se haya procedido a la elección del sistema de actuación, que deberá incluir las bases orientativas para su ejecución relativas, al menos, a calidades, plazos y el diseño urbano, con el alcance necesario para calcular los gastos de urbanización imputables a la actuación”.

Este párrafo era coherente con la posibilidad abierta en el artículo 130.3 de la LOUA que preveía la presentación de la iniciativa para el desarrollo del sistema de compensación con anterioridad a la aprobación del planeamiento que contuviera la ordenación detallada.

1148 POU para el suelo urbano no sometido a actuación de transformación (artículo 66 de la LISTA), PRI (artículo 68 de la LISTA) para actuaciones de reforma interior en suelo urbano, EO (artículo 69 de la LISTA) para actuaciones de mejora en suelo urbano, y PPO (artículo 67 de la LISTA) para actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico. Además debe estar delimitado el ámbito correspondiente: ámbito de ejecución asistemática (artículo 109 de la LISTA) o unidades de ejecución en actuaciones sistemáticas (artículo 99 de la LISTA).

1149 Artículo 115.1.b de la LISTA.

1150 Artículo 115.1.a de la LISTA.

1151 Artículo 25.3 de la LISTA. Delimitación de actuación de transformación.

El precedente hay que buscarlo en el contenido del artículo 96.2 de la LOUA:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, en el suelo urbanizable sectorizado y urbano no consolidado, a los efectos del establecimiento del sistema de actuación, podrán efectuarse los actos jurídicos de ejecución necesarios, siempre que la unidad de ejecución haya sido delimitada y se haya procedido a la elección del sistema de actuación, que deberá incluir las bases orientativas para su ejecución relativas, al menos, a calidades, plazos y el diseño urbano, con el alcance necesario para calcular los gastos de urbanización imputables a la actuación”.

1152 Según se prevé reglamentariamente.

Ver por ejemplo, artículo 135 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón:

“En los supuestos de gestión directa o indirecta, los instrumentos de gestión urbanística podrán tramitarse simultánea o posteriormente al planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada y prevea actuaciones integradas. En caso de tramitación simultánea, la aprobación definitiva de los instrumentos de gestión estará condicionada a la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento correspondiente”.

1153 El artículo 55.1 de la LOUA contemplaba la simultaneidad de las obras de urbanización y edificación en suelo urbano no consolidado (y por remisión en suelo urbanizable), con el siguiente tenor literal: “podrán autorizarse actos de construcción, edificación e instalación en parcelas, aun antes de ultimar la urbanización, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) Firmeza en vía administrativa del instrumento de equidistribución entre los propietarios de la unidad de ejecución de los beneficios y las cargas derivados de la ordenación urbanística, cuando dicha distribución resulte necesaria. b) Aprobación definitiva del proyecto de urbanización de la unidad de ejecución. c) La previsibilidad, apreciada por el municipio en función del estado real de las obras de urbanización, de que al tiempo de la terminación de la edificación la parcela estará dotada con los servicios precisos para que

adquiera la condición de solar. Será preceptiva la formalización del aval que garantice suficientemente las obras pendientes de ejecutar. d) Asunción expresa y formal por el propietario del compromiso de no ocupación ni utilización de la construcción, edificación e instalación hasta la completa terminación de las obras de urbanización y el funcionamiento efectivo de los correspondientes servicios, así como del compromiso de consignación de esta condición con idéntico contenido en cuantos negocios jurídicos realice con terceros, que impliquen traslación de facultades de uso, disfrute o disposición sobre la construcción, edificación e instalación o partes de las mismas. e) No podrá concederse licencia municipal de primera ocupación hasta que no estén finalizadas las obras de urbanización”.

Los artículos 40 y 41 del RGU concretan la aplicación de la simultaneidad de las obras de urbanización y edificación:

“1. Para autorizar en suelo urbano la edificación de terrenos que no tengan la condición de solar y no se incluyan en polígonos o unidades de actuación, será preciso, como garantía de la realización de las obras de urbanización:

a) Que en la solicitud de licencia, el particular interesado o, en su caso, el Departamento ministerial o Entidad que administre bienes estatales, se comprometa expresamente a la edificación y urbanización simultánea.

b) Que se preste fianza, en cualquiera de las formas admitidas por la legislación local, en cuantía suficiente para garantizar la ejecución de las obras de urbanización, en la parte que corresponde.

c) Que en el escrito de solicitud de licencia se comprometa a no utilizar la construcción hasta tanto no esté concluida la obra de urbanización y a establecer tal condición en las cesiones del derecho de propiedad o de uso que se lleven a efecto para todo o parte del edificio.

2. El compromiso de urbanizar alcanzará no sólo a las obras que afecten al frente de fachada o fachadas del terreno sobre el que se pretenda construir, sino a todas las infraestructuras necesarias para que puedan prestarse los servicios públicos necesarios, tales como red de abastecimiento de aguas, saneamiento, alumbrado público y pavimentación de aceras y calzada, hasta el punto de enlace con las redes generales y viarias que estén en funcionamiento.

3. El incumplimiento del deber de urbanización simultáneo a la edificación comportará la caducidad de la licencia, sin derecho a indemnización, impidiéndose el uso de lo edificado, sin perjuicio del derecho de los terceros adquirentes al resarcimiento de los daños y perjuicios que se les hubieren irrogado. Asimismo, comportará la pérdida de la fianza a que se refiere el apartado 1 b) de este artículo”.

“1. En el suelo urbano los propietarios de terrenos incluidos en polígonos o unidades de actuación podrán, asimismo, solicitar licencia de edificación antes de que adquieran la condición de solar, siempre que concurren los siguientes requisitos:

a) Que hubiese ganado firmeza, en vía administrativa, el acto de aprobación del proyecto de reparcelación o de compensación, si uno u otro fuesen necesarios para la distribución de beneficios y cargas del Plan.

b) Que por el estado de realización de las obras de urbanización la Administración considere previsible que a la terminación de la edificación la parcela de que se trate contará con todos los servicios necesarios para tener la condición de solar.

c) Que en el escrito de solicitud de licencia se comprometa a no utilizar la construcción hasta tanto no esté concluida la obra de urbanización y a establecer tal condición en las cesiones de derecho de propiedad o de uso que se lleven a efecto para todo o parte del edificio.

2. No se permitirá la ocupación de los edificios hasta que no esté realizada totalmente la urbanización que afecte a dichos edificios y estén en condiciones de funcionamiento los suministros de agua y energía eléctrica y las redes de alcantarillado.

3. Serán de aplicación las previsiones establecidas en el número 3 del artículo anterior”.

1154 Artículo 97.2 de la LISTA. Recepción parcial de las obras de urbanización.

1155 La LOUA dedicaba la Sección Sexta, del Capítulo II, del Título II que regula el “régimen urbanístico” a las “parcelaciones urbanísticas”. Era el artículo 66 el que definía el concepto de “parcelaciones

urbanísticas” que implicaban en suelo urbano o urbanizable “toda división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas, parcelas o solares”, y en suelo no urbanizable “la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos”, advirtiendo, en este último caso, que “se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno o de una acción o participación social, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte de terreno equivalente o asimilable a los supuestos del párrafo anterior”, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación

Este mismo artículo señalaba cuál era el régimen de tramitación de estas operaciones, advirtiendo que “deberá ajustarse a lo dispuesto en esta Ley y a las condiciones que establece la ordenación urbanística de los instrumentos de planeamiento”, y que cualquier acto de parcelación requerirá el otorgamiento de licencia urbanística, señalando que sin estos requisitos “no podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se contenga acto de parcelación”.

El apartado 5 del artículo 66 de la LOUA estableció el requisito de control en relación con el otorgamiento de licencias de parcelación, ya que “las licencias municipales sobre parcelaciones se otorgan y expiden bajo la condición de la presentación en el municipio, dentro de los tres meses siguientes a su otorgamiento o expedición, de la escritura pública en la que se contenga el acto de parcelación”, de tal forma que “la no presentación en plazo de la escritura pública determina la caducidad de la licencia por ministerio de la ley, sin necesidad de acto aplicativo alguno. El plazo de presentación podrá ser prorrogado por razones justificadas”.

El artículo 67 se refería a las condiciones de parcela “mínima” o indivisible, señalando que eran indivisibles las parcelas o fincas de dimensiones iguales o inferiores a las mínimas previstas por el planeamiento, las de dimensiones inferiores al doble de la mínima exigidas, las que tengan asignada una edificabilidad en función de la superficie de la parcela si ésta se ha consumido en su integridad, y las vinculadas o afectadas legalmente a construcciones o instalaciones autorizadas sobre ellas.

Por último, el artículo 68 determinaba que estaban prohibidas las parcelaciones en suelo urbano o urbanizable (lógicamente en el sectorizado, ya que el no sectorizado mientras no se aprobará el PS, se consideraba no urbanizable a todos los efectos) hasta que no esté aprobada la ordenación pormenorizada, si bien se exceptuaba de esta regla las “segregaciones que sean indispensables para la incorporación de terrenos al proceso de urbanización en el ámbito de unidades de ejecución”. Y, por supuesto que “en terrenos con régimen del suelo no urbanizable quedan prohibidas, siendo nulas de pleno derecho, las parcelaciones urbanísticas”; y en el apartado 2 de este mismo artículo se especifica que “en terrenos con régimen del suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que las autoricen”.

1156 El Diccionario de la Lengua Española define la parcelación como la “acción y efecto de parcelar o dividir en parcelas”; por consiguiente, en un sentido genérico, parcelar supone la división o fraccionamiento de un terreno en dos o más partes por decisión de su dueño. Desde esta definición, la parcelación implica voluntariedad del titular, y no es consecuencia de procesos impuestos como ocurre en el caso de la RP, que tiene como objeto ajustar las condiciones de titularidad del suelo a las previsiones exigidas por la planificación urbanística; o en procesos de concentración parcelaria para conseguir explotaciones agrarias más rentables por la mayor extensión de las parcelas resultantes.

1157 Según el artículo 26.1.a del TRLSRU, “finca” es “la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral”.

1158 Según el artículo 26.1.b del TRLSRU, “parcela” es “la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independien-

te”, es decir puede ser soporte de una calificación urbanística concreta en términos de ordenación detallada.

1159 La parcelación: no deben confundirse el término anterior con el de concentración parcelaria, que consiste en un procedimiento administrativo en virtud del cual, por causa de utilidad pública y con carácter forzoso, se reordena la distribución de la propiedad rústica en aquellas zonas donde la parcelación reviste caracteres de acusada gravedad. Se aplica una técnica muy parecida a la RP, de forma que las fincas dispersas de los propietarios en la zona sujeta a concentración se sustituye, por vía de subrogación real forzosa, por una finca denominada de reemplazo, teniendo como finalidad esencial la configuración de explotaciones agrarias de estructura y dimensiones adecuadas.

1160 Artículo 23 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias:

“1. A los efectos de esta Ley se entiende por unidad mínima de cultivo, la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona.

2. Corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la extensión de la unidad mínima de cultivo para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial”. En Andalucía “se entiende por unidad mínima de cultivo, la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona” (Resolución de 4 de noviembre de 1996, de la Dirección General de Desarrollo Rural Estructurales, por el que se aprueban provisionalmente las unidades mínimas de cultivo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía. https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/UM_Cultivo_Resoluci%C3%B3n_4_nov_1996.pdf. Diciembre 2021).

1161 Algún planeamiento urbanístico utiliza el concepto y la técnica parcelatoria, y su autorización, para cualquier alteración de la configuración física de parcelas o fincas, incluso para su agrupación.

1162 Por ejemplo, artículo 91.1 de la LS76: “En suelo no urbanizable no se podrán realizar parcelaciones urbanísticas”.

1163 La LS76 definía la parcelación urbanística de la siguiente forma (artículo 94.1):

“Se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población en la forma en que éste se defina reglamentariamente”.

Por su parte, LS92 la definía en su artículo 257.1 de forma idéntica, aunque sin la referencia a la definición reglamentaria del núcleo de población.

1164 Por ejemplo, artículos 275 y 276 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias:

“1. Tendrá la consideración legal de parcelación, con independencia de su finalidad concreta y de la clase de suelo, toda división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes nuevos independientes.

2. Toda parcelación precisará licencia municipal previa. No podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se documente un acto de parcelación sin la aportación de la preceptiva licencia municipal, que los notarios deberán testimoniar íntegramente en aquella.

3. La segregación o división de fincas en suelo rústico, excepto en el interior de asentamientos delimitados por el planeamiento, deberá respetar el régimen de unidades mínimas de cultivo, salvo las excepciones contempladas en la normativa sectorial agraria. Estos actos requerirán, con carácter previo a la licencia municipal, informes favorables de la consejería competente en materia de agricultura, a menos que las parcelas resultantes de la segregación o división fuesen superiores a la unidad mínima de cultivo”.

“1. Tendrán la consideración de parcelación urbanística, a los efectos de la presente ley:

a) La división simultánea o segregación sucesiva de terrenos en dos o más lotes o porciones, en cualquier clase de suelo, que, en razón de las características físicas de los terrenos, de la delimitación de estos por viales existentes o de nueva creación, de la implantación de servicios o de la edificabilidad descrita por la operación de división, tenga por finalidad, manifiesta o implícita, la urbanización o edificación de los terrenos.

b) Toda operación que tenga las mismas finalidades que las especificadas por la letra a) en la que, sin división o segregación de fincas, se enajenen participaciones indivisas que atribuyan el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de una finca o terreno.

c) La constitución de asociaciones o sociedades, con las mismas finalidades especificadas por la letra a), en las que la condición de ser miembro o socio incorpore el derecho de utilización exclusiva a que se refiere la letra b).

2. Será nula toda parcelación urbanística que sea contraria a la legislación territorial o urbanística.

3. Se presume la inexistencia de parcelación urbanística en la segregación de una parte de una finca que tenga diferente clasificación urbanística que el resto de aquella de la que se segrega, así como cuando se trate de división de cosa común, salvo prueba en contrario”.

1165 No existía LOUA un concepto concreto de “núcleo de población”. En todo caso, su artículo 52.6.a señala que elementos inducen a la formación de nuevos asentamientos: “a dichos efectos se considerará que inducen a la formación de nuevos asentamientos los actos de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico, sean susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo”. Artículo 20.b, párrafo segundo de la LISTA.

1166 Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias. Artículo 24 (“Indivisión”).

“1. La división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.

2. Serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas, contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior.

3. La partición de herencia se realizará teniendo en cuenta lo establecido en el apartado 1 de este artículo, aun en contra de lo dispuesto por el testador aplicando las reglas contenidas en el Código Civil sobre las cosas indivisibles por naturaleza o por ley y sobre la adjudicación de las mismas a falta de voluntad expresa del testador o de convenio entre los herederos”.

Artículo 25 (“Excepciones”).

“No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, se permite la división o segregación en los siguientes supuestos:

a) Si se trata de cualquier clase de disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación, tanto la finca que se divide o segrega como la colindante, no resulte de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.

b) Si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario, siempre que se haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística y posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción, en el plazo que se establezca en la correspondiente licencia, de conformidad con dicha legislación.

A los efectos del artículo 16 del Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, no se entenderá vulnerada la legislación agraria, cuando la transmisión de la propiedad, división o segregación tenga el destino previsto en este apartado.

c) Si es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación

especial de arrendamientos rústicos.

d) Si se produce por causa de expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa”.

1167 PIZARRO NEVADO. Rafael. “Ley de ordenación urbanística de Andalucía. Régimen del suelo en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Las parcelaciones urbanísticas”. COAATGR de Granada. 2003.

Algunos ejemplos de regulación en la legislación de Comunidades Autónomas:

-Artículo 195 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria: “Se considera parcelación urbanística a efectos de esta Ley toda división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes, en suelo urbano o urbanizable”.

-Artículo 89 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha:

“1. Se considera a cualesquiera efectos parcelación urbanística toda división simultánea o sucesiva de terrenos o fincas en dos o más lotes, parcelas o fincas nuevas independientes:

a) En suelo urbano o urbanizable, en todos los casos.

b) En suelo rústico, cuando uno o varios de los lotes o fincas a que dé lugar sean susceptibles de actos de construcción o edificación y dispongan o vayan a disponer de infraestructuras o servicios colectivos innecesarios para las actividades a que se refieren la letra f) del número 1.2.º y el número 1.3.º del artículo 54 o, en todo caso, de carácter específicamente urbano. No obstante, no se considerará parcelación urbanística la división de fincas o segregación de terrenos que se lleve a cabo en ejecución de Proyectos de Singular Interés cuyo objeto sea la implantación de infraestructuras destinadas a servicios públicos de interés general.

2. Es nula toda parcelación urbanística que sea contraria a la ordenación territorial o urbanística en vigor o infrinja lo dispuesto en los dos artículos siguientes”.

1168 Según el artículo 13.3 de la LISTA. El artículo 148.4 de la LOUA definía los solares como “las parcelas de suelo urbano dotadas de los servicios y características que determine la ordenación urbanística, y como mínimo los siguientes: a) Acceso rodado por vía urbana pavimentada. b) Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficiente para la edificación, construcción e instalación prevista. c) Evacuación de aguas residuales a la red pública. d) Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si existiera planeamiento”.

1169 Por ejemplo, Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

1170 Por ejemplo. Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

1171 El RDU amplía y matiza esta presunción, ya que el párrafo segundo de su artículo 8.a considera que existe ésta en “la transmisión intervivos de cuotas proindiviso de fincas clasificadas como suelo no urbanizable, cuando a cada uno de los titulares corresponda teóricamente una parte de superficie inferior a la mayor de las fijadas en la ordenación urbanística y territorial vigente, como parcela mínima edificable o divisible, según el resultado de aplicar a la total superficie del inmueble objeto de alteración, el porcentaje que represente cada cuota indivisa enajenada”.

1172 Ver, por ejemplo, Resolución de la Dirección General del Registro y Notariado de 10 de septiembre del 2015: “La Dirección General de los Registros y Notariado ha interpretado esta legislación autonómica, en cuanto afecta a la inscripción registral de actos y contratos, en el sentido de que la venta de participaciones indivisas de una finca no puede traer como consecuencia, por sí sola, la afirmación de que exista una parcelación ilegal, pues para ello sería necesario, bien que, junto con la venta de las participaciones indivisas, se atribuyera el uso exclusivo de un espacio determinado susceptible de constituir finca independiente, bien que exista algún otro elemento de juicio, que, unido a la venta de participación, pueda llevar a la conclusión de la existencia de la repetida parcelación”.

1173 El hecho de que la parcela sea inferior al doble de la mínima implica que su segregación deja con una superficie inferior a la mínima a alguna de las resultantes de la segregación. Todo esto, salvo que la parte segregada inferior a la mínima se agregue a otra no afectada por la segregación para

conformar una superior a la mínima.

Ver, por ejemplo, artículo 196 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria:

“1. Serán indivisibles:

a) Las parcelas determinadas como mínimas en el planeamiento urbanístico o en la legislación sectorial.

b) En general, todas aquellas parcelas, aun de dimensiones superiores a las mínimas, cuando, de segregarse, produjeran como resultado una finca, matriz o segregada, de superficie menor a la determinada como mínima, salvo si los lotes resultantes fueran adquiridos simultáneamente por los propietarios de terrenos colindantes con el fin de agruparlos y formar una nueva finca con parcela mínima suficiente o si la segregación se produce por la línea divisoria de las clasificaciones urbanísticas. En esos casos, tal condición especial se hará constar en la licencia y se incluirá la citada característica en el Registro de la Propiedad.

2. En el suelo urbano de los municipios sin Plan serán indivisibles las parcelas inferiores a doscientos cincuenta metros cuadrados.

3. De conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado, los Notarios y Registradores harán constar en la descripción de las fincas su cualidad de indivisibles”.

1174 El hecho de que una parte de la parcela haya consumido la edificabilidad total prevista por el planeamiento urbanístico supone que la no edificada resultado de la segregación deviene como no edificable (aunque tenga una superficie superior a la mínima).

1175 Es predicable el mismo razonamiento anterior.

1176 Integrados en malla urbana con dotaciones urbanísticas propias del suelo urbano (artículo 13 de la LISTA).

1177 El Anexo I de la LUSA, sobre definiciones, describía el concepto “Núcleo de población”, como el “asentamiento humano que, por sus características, precise demandas de equipamientos públicos -como dotaciones, servicios e infraestructuras- y, en particular, las de suministro de aguas y de evacuación de las residuales, alumbrado público y acceso peatonal y rodado”. El artículo 2.2. del DA2/2012, señalaba dos tipos de asentamientos posibles en suelo no urbanizable o rústico: “b) Asentamientos urbanísticos: Ámbitos territoriales definidos, consolidados por edificaciones próximas entre sí, generadoras de actividades propiamente urbanas, con entidad suficiente como para necesitar infraestructuras, dotaciones y los servicios urbanísticos básicos especificados en el artículo 45.1.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre. c) Asentamientos que constituyen Hábitat Rural Diseminado: Ámbitos territoriales sobre los que se ubican un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse, y que pueden demandar algunas infraestructuras, dotaciones o servicios comunes, para cuya ejecución no sea preciso una actuación urbanizadora”.

1178 En la licencia de parcelación, como cualquier clase de licencia urbanística, deben comprobarse los extremos señalados en el artículo 6 del RDU, y, especialmente, las referidas a las condiciones de parcela mínima previstas por la ordenación urbanística, y las condiciones de la edificación existente sobre la misma de cara a asegurar el agotamiento de sus condiciones edificatorias en relación con las dimensiones de la parcela. El control sobre ejercicio en forma de autorización (licencia) debe verificarse sobre el correspondiente proyecto o documentación técnica que justifique la situación de partida y el resultado de la segregación (o en general, alteración de la finca o parcela), acreditando la adecuación a la ordenación urbanística del resultado.

1179 Y esto como en cualquier supuesto de licencia urbanística. Ver artículo 137.1 de la LISTA.

1180 El único supuesto de acto sujeto a licencia que no requiere un procedimiento de caducidad expreso es el de la licencia de parcelación.

1181 Las operaciones de parcelación deben inscribirse en el Registro de la Propiedad, y a esta operación dedica el RD1093/1997 su Capítulo X.

El artículo 78 del RD103/1997 señala que “los Registradores de la Propiedad exigirán para inscribir la división o segregación de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia que estuviese prevista por la legislación urbanística aplicable, o la declaración municipal de su innecesariedad, que deberá testimoniarse literalmente en el documento”.

El artículo 79 del mismo Texto advierte de que “en caso de división o segregación de fincas realizadas en suelo no urbanizable, cuando de la operación que corresponda resulten parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo o, en todo caso, aun siendo superiores, cuando por las circunstancias de descripción, dimensiones, localización o número de fincas resultantes de la división o de las sucesivas segregaciones, surgiere duda fundada sobre el peligro de creación de un núcleo de población, en los términos señalados por la legislación o la ordenación urbanística aplicable, los Registradores de la Propiedad actuarán” de la siguiente forma:

a. “Cuando, a pesar de haberse autorizado la escritura pública, tuviesen la duda fundada” del no cumplimiento de las limitaciones señaladas anteriormente “y no se aportase la licencia correspondiente, remitirán copia del título o títulos presentados al Ayuntamiento que corresponda, acompañando escrito con solicitud de que se adopte el acuerdo que, en cada caso, sea pertinente y con advertencia expresa de que en caso de no contestación se procederá con arreglo a lo establecido”, en el artículo señalado, de tal forma que “la remisión de la documentación referida se hará constar al margen del asiento de presentación, el cual quedará prorrogado hasta un límite de ciento ochenta días a contar de la fecha de la remisión”.

b. “Si el Ayuntamiento comunicare al Registrador de la Propiedad que del título autorizado no se deriva la existencia de parcelación urbanística ilegal, el Registrador practicará la inscripción de las operaciones solicitadas”.

c. “Si el Ayuntamiento remitiere al Registrador certificación del acuerdo del órgano competente, adoptado previa audiencia de los interesados, en el que afirme la existencia de peligro de formación de núcleo urbano o de posible parcelación ilegal, se denegará la inscripción de las operaciones solicitadas y el Registrador de la Propiedad reflejará el acuerdo municipal mediante nota al margen de la finca o resto de la finca matriz”.

d. “Transcurridos cuatro meses desde la fecha de la nota puesta al margen del asiento de presentación (...), si no se presentare el documento acreditativo de incoación del expediente” de infracción urbanística por parcelación ilegal “el Registrador de la Propiedad practicará la inscripción de las operaciones solicitadas”.

e. Si el órgano urbanístico competente incoa “expediente de infracción urbanística por parcelación ilegal, en el acuerdo correspondiente podrá solicitarse del Registrador de la Propiedad que la anotación preventiva procedente surta efectos de prohibición absoluta de disponer”.

Ahora bien, tratándose de fincas o parcelas rústicas, el artículo 80 del RD1093/1997 señala que “cuando se trate de actos de división o segregación de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo, los Registradores de la Propiedad remitirán copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente”, de tal forma que “si dicha Administración adoptase el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto o sobre apreciación de las excepciones de acuerdo con lo dispuesto” en la legislación agraria, “remitirá al Registrador certificación del contenido de la resolución recaída. En el caso que transcurran cuatro meses desde la remisión o de que la Administración agraria apreciase la existencia de alguna excepción, el Registrador practicará los asientos solicitados. En el supuesto de que la resolución citada declarase la nulidad de la división o segregación, el Registrador denegará la inscripción. Si dicha resolución fuese objeto de recurso contencioso-administrativo, el titular de la finca de que se trate podrá solicitar la anotación preventiva de su interposición sobre la finca objeto de fraccionamiento”.

En cuanto a las parcelaciones urbanísticas, el artículo 81 del RD1093/1997 determina que “en el caso de que la parcela resulte indivisible como consecuencia de lo dispuesto en la legislación urbanística se aplicarán las siguientes reglas”:

a. “Para poder reflejar en el Registro de la Propiedad la cualidad de indivisible de una parcela, el Ayun-

tamiento correspondiente comunicará al Registrador las dimensiones de la parcela mínima, de acuerdo con las previsiones del planeamiento urbanístico vigente, con referencia a las fincas concretas sobre las que se pretenda la actuación”.

b. “Cuando con la edificación permitida o existente se hubiese agotado la totalidad del aprovechamiento materializable sobre la finca, el Ayuntamiento lo comunicará al Registro de la Propiedad al otorgarse licencia de edificación. Cuando la edificación consumiere sólo parte del aprovechamiento, la comunicación especificará la porción de terreno susceptible de segregación”.

c. “La cualidad de indivisible de la parcela se hará constar mediante nota al margen de la última inscripción de dominio vigente, cuando el Registrador de la Propiedad reciba la comunicación del número anterior y cuando se creen nuevas fincas por consecuencia de operaciones de modificaciones hipotecarias”.

Finalmente, el artículo 82 del Real Decreto afirma que “cuando sobre las parcelas resultantes del expediente de equidistribución se construyan, conforme al planeamiento, diferentes edificios, éstos podrán constituir fincas registrales independientes sin necesidad de licencia de parcelación. Si la parcela fuere indivisible, sólo podrán crearse fincas registrales independientes si los distintos edificios se asientan sobre suelo común y se les somete a un mismo régimen de propiedad horizontal o conjunto inmobiliario”.

1182 **MARTÍN HERRERA, Emilio.** “Reparcelación y ejecución sistemática. Urbanismo Básico”. COA-ATGR. 2005.

1183 El apartado 3 del artículo 114 de la LOUA, al referirse al sistema de expropiación en la ejecución urbanística por unidades de ejecución, afirmaba que “podrá aplicarse la reparcelación para la inscripción y adjudicación de las fincas resultantes de la ordenación en los supuestos en los que convenga esta modalidad para el pago del justiprecio de la expropiación, y para la distribución de los beneficios y cargas en los supuestos en los que se acuerde la liberación de la expropiación de los bienes afectados”, y de esta forma se evitaba el sistema de inscripción de las parcelas resultantes según el procedimiento previsto en los artículos 23 y siguientes del RD1093/1997; y el procedimiento de adjudicación de fincas como resultado del pago en especie de la expropiación, regulado en el artículo 208 del RGU.

En el sistema de cooperación era el apartado 1.A.c del artículo 123 de la LOUA el que exigía su ejecución a través de la RP en su día tal como reguló el artículo 162.2 de la LS92.

El apartado 2 del artículo 129 de la LOUA afirmaba que “el sistema de compensación comporta la reparcelación, que puede ser forzosa, para la justa distribución de beneficios y cargas, incluidos los gastos de urbanización y de gestión del sistema, entre los propietarios y, en su caso, entre éstos y el agente urbanizador”, rompiendo así la artificiosa separación entre la RP y el proyecto de compensación contenida en la legislación urbanística vigente hasta ese momento.

1184 Artículo 99 de la LISTA. No obstante el hecho de que la Ley prevé que el ámbito de la reparcelación no sea sólo la unidad de ejecución sino, de forma más amplia, el ámbito de actuación, parece anunciar la posibilidad de su utilización fuera de concepto de ejecución sistemática.

1185 Artículo 100 de la LISTA.

1186 El artículo 100 de la LOUA definía a la RP como “la operación urbanística consistente en la agrupación o reestructuración de fincas, parcelas o solares incluidos en el ámbito de una unidad de ejecución, para su nueva división ajustada a los instrumentos de planeamiento de aplicación, con adjudicación de nuevas fincas, parcelas o solares a los interesados, en proporción a sus respectivos derechos”. La regulación de la LOUA supuso una mayor concreción en relación con la regulación de esta figura en la LS92. El apartado 1 del artículo 164 de este último Texto decía: “se entenderá por reparcelación la agrupación de fincas comprendidas en una unidad de ejecución para su nueva división ajustada al planeamiento, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados en proporción a sus respectivos derechos”. La modificación más importante introducida en su día por la LOUA consistía en la referencia a reestructuración y no sólo a la agrupación de fincas, y la ampliación de la operación no sólo a fincas, sino a parcelas o solares, cuestiones que no tenía ninguna consecuencia

práctica, pero que, en todo caso, suponía una mayor precisión de la Ley del 2002, ya que, de hecho, la RP ha implicado siempre la agrupación y también la reestructuración, y evidentemente, las operaciones reparcelatorias han afectado a fincas y a parcelas, en un sentido más global, y también a solares en el sentido urbanístico del término (parcelas urbanizadas que pueden ser edificadas), como consecuencia de que la RP ha podido operar, además de en suelo urbanizable, en el suelo urbano no consolidado, e incluso sobre suelo urbano consolidado.

1187 Según el artículo 135.1 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, la RP consiste en la “agrupación de fincas comprendidas en una unidad de actuación para su nueva y posterior división ajustada al planeamiento, con adjudicación de las parcelas resultantes a los afectados en proporción a sus respectivos derechos”.

Para el artículo 92.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, la RP es la “operación urbanística consistente en la agrupación de fincas o parcelas existentes en el ámbito de una unidad de actuación, delimitada para la ejecución del planeamiento urbanístico, para su nueva división ajustada a éste, con adjudicación de las nuevas parcelas o fincas a los interesados, en proporción a sus respectivos derechos”.

Para el artículo 123 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, “la reparcelación es la operación urbanística consistente en la agrupación de la totalidad de las fincas incluidas en una unidad de actuación para su nueva división conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, con cesión al municipio de los terrenos destinados a sistemas generales y demás dotaciones públicas, y con adjudicación de las parcelas resultantes a las personas propietarias de las fincas, a la Administración actuante y en su caso a la persona o entidad que ostente la condición de agente urbanizador en proporción a sus respectivos derechos”.

Según el artículo 217.1 de Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, “cuando el sistema sea privado, todas las personas propietarias tienen el derecho a participar en la equidistribución de beneficios y cargas, mediante su inclusión en el correspondiente proyecto de reparcelación en los términos previstos en esta ley”.

El artículo 42.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, determina que “se entenderá por reparcelación la agrupación de fincas comprendidas en una unidad de ejecución para su nueva división ajustada al plan, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados, en proporción a sus respectivos derechos”.

El artículo 85 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana señala que “la reparcelación es la nueva división de fincas ajustada al planeamiento para adjudicarlas entre los afectados según su derecho”.

1188 La RP es, básicamente, una actividad de carácter administrativo (a diferencia de la parcelación que es una actividad fundamentalmente privada). Su aprobación sigue un procedimiento administrativo y sus consecuencias se incardinan dentro de este campo. En este sentido está sujeta a aprobación, y no a autorización como ocurre con la licencia urbanística (actividad a la que está sujeta la parcelación).

La naturaleza de la RP se ha tratado de justificar en función de sus efectos, bien como permuta forzosa (**Fuentes Sanchiz -FUENTES SANCHIZ, Narciso.** “Parcelaciones y reparcelaciones urbanísticas. Prólogo”. **DIAZ MORENO, Francisco J.** Mateu-Cromo. 1968); bien como un caso especial de expropiación (esta postura se refrenda por la aplicación, en la RP, con carácter supletorio, de las normas de la expropiación forzosa –artículo 101.2 de la LOUA, en su día-); bien como comunidad de bienes y derechos intervenida por la Administración (**Núñez Ruiz -NÚÑEZ RUIZ, Miguel Ángel.** “Derecho urbanístico español”. VLEX. 1968); o como subrogación real en cuanto que las fincas originales se transforman por este principio en las parcelas adjudicadas (**García de Enterría y Parejo Alfonso -GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano.** Obra citada-).

Sea cual sea la teoría sobre su naturaleza jurídica, lo cierto es que la operación reparcelatoria es el inicio de la concreción del derecho individual de la propiedad del suelo, señalado con carácter general y a título de expectativa, por el planeamiento urbanístico. La jurisprudencia del TS ha incidido en la naturaleza jurídica de la RP, señalándola como una de las fases fundamentales en el proceso de adquisición de derechos urbanísticos por parte de los propietarios de suelo. La LS92 perfiló este esquema situando a la RP como instrumento de un deber concreto de los propietarios (como instrumento del deber de equidistribuir y ceder), correlativo con la “adquisición del aprovechamiento urbanístico”, dentro del esquema de “adquisición gradual de facultades”.

1189 En este caso hay que tener en cuenta el tratamiento legal de las vías pecuarias según las previsiones de la Ley 3/1995, de 23 de marzo de vías pecuarias y del Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

1190 Artículo 189 (“Comunicación de actuaciones urbanísticas”).

“1. Sin perjuicio de las publicaciones que fueren preceptivas, la aprobación inicial, la provisional y la definitiva de instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten a bienes de titularidad pública deberán notificarse a la Administración titular de los mismos. Cuando se trate de bienes de titularidad de la Administración General del Estado, la notificación se efectuará al Delegado de Economía y Hacienda de la provincia en que radique el bien.

2. Los plazos para formular alegaciones o interponer recursos frente a los actos que deban ser objeto de notificación comenzarán a contarse desde la fecha de la misma.

3. Corresponderá a los secretarios de los ayuntamientos efectuar las notificaciones previstas en este artículo”.

Artículo 190 (“Ejecución del planeamiento”).

“1. Los notarios no podrán autorizar el otorgamiento de escrituras públicas de constitución de juntas de compensación u otras entidades urbanísticas colaboradoras sin que previamente los otorgantes justifiquen ante ellos que la totalidad de la superficie incluida en la unidad de ejecución ha sido plenamente identificada, en cuanto a la titularidad de las fincas que la componen, o que la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente ha sido notificada fehacientemente de la existencia de terrenos de titularidad desconocida o no acreditada. Se considerará identificada la titularidad respecto a las fincas calificadas como litigiosas, siempre que se aporten títulos justificativos del dominio.

2. Las cesiones y demás operaciones patrimoniales sobre bienes y derechos del Patrimonio del Estado que deriven de la ejecución del planeamiento, se registrarán por lo dispuesto en la legislación urbanística, con estricta aplicación del principio de equidistribución de beneficios y cargas. Serán órganos competentes para acordarlas los mismos previstos en esta ley para la operación patrimonial de que se trate”.

Artículo 190 bis (“Régimen urbanístico de los inmuebles afectados”).

“Cuando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyan en el ámbito de las actuaciones de urbanización o adscriban a ellas terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal, la Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los mismos que los hayan adquirido por expropiación u otra forma onerosa participarán en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

Artículo 191 (“Régimen urbanístico de los inmuebles desafectados”).

“1. Cuando los inmuebles del Patrimonio del Estado dejen de estar afectados a un uso o servicio público se procederá a realizar una valoración de los mismos que constará del valor del suelo calculado conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y del valor de las edificaciones existentes.

2. El valor resultante servirá de base para convenir con otras Administraciones públicas la obtención de estos inmuebles mediante la aportación de contraprestaciones equivalentes. Entre los criterios que se utilicen para fijar estas contraprestaciones podrá tenerse en cuenta lo previsto en el apartado 2 del artículo 8 de esta ley.

3. La Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los bienes comunicarán a las autoridades urbanísticas la desafectación de estos inmuebles a los efectos de que por parte de las mismas se proceda a otorgarles la nueva calificación urbanística que corresponda. Esta decisión, que deberá respetar el principio de equidistribución de beneficios y cargas establecido en el artículo 5 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, será coherente con la política urbanística municipal, con el tamaño y situación de los inmuebles, y con cualesquiera otras circunstancias relevantes que pudieran concurrir sobre los mismos.

4. En el supuesto de que los usos permitidos en los inmuebles desafectados determinen su utilización exclusiva por otra Administración pública, ésta convendrá con la Administración General del Estado o el organismo público que ha desafectado el bien los términos para su obtención, basados en las compensaciones estimadas según lo previsto en el apartado 1 de este artículo, sin perjuicio de lo previsto en la sección 5.ª del capítulo V del título V de esta ley.

5. Transcurridos dos años desde que se hubiese notificado la desafectación, sin que el planeamiento urbanístico haya otorgado a los inmuebles desafectados la nueva calificación que corresponda de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo, el ayuntamiento correspondiente se responsabilizará de su custodia y mantenimiento.

6. En cualquier caso, si transcurriere el plazo establecido por la legislación urbanística aplicable para instar la expropiación por ministerio de la ley, sin que el planeamiento urbanístico hubiese otorgado una nueva calificación a los bienes desafectados, la Administración General del Estado o el organismo público advertirá a la Administración municipal de su propósito de comenzar el expediente de justiprecio, el cual se iniciará en la forma prevista en dicha legislación”.

1191 “Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales, o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente”.

“Se entenderán las diligencias con el Ministerio Fiscal cuando, efectuada la publicación a que se refiere el artículo 18, no comparecieran en el expediente los propietarios o titulares, o estuviesen incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o fuere la propiedad litigiosa”.

“Los que no puedan enajenar sin permiso o resolución judicial, los bienes que administren o disfruten se considerarán, sin embargo, autorizados para verificarlo en los supuestos de la presente Ley. Las cantidades a que ascienda el justo precio se depositarán a disposición de la autoridad judicial para que le dé el destino previsto en las Leyes vigentes”.

“Las transmisiones de dominio o de cualquiera otros derechos o intereses no impedirán la continuación del expediente de expropiación forzosa. Sé considera subrogado el nuevo titular en las obligaciones y derechos del anterior”.

1192 **SORIA MARTÍNEZ, Gabriel.** “Titularidad controvertida, litigiosa y dudosa en los proyectos de equidistribución”. Revista crítica de derecho inmobiliario. Número 698. 2006.

Arnaiz Eguren (ARNAIZ EGUREN, Rafael. Obras citada) ha analizado esta cuestión de la siguiente forma:

“En realidad entendemos que la cuestión debería haberse planteado en otros términos. En efecto, si la finca de origen consta inscrita en un solo folio, no se plantean problemas de doble inmatriculación y no existe tracto sucesivo interrumpido, no cabe hablar de titularidad dudosa, dada la presunción contenida en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, según el cual, ‘a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada en el asiento respectivo’, lo que supone la plasmación directa del principio de legitimación registral (...), por tanto:

-Si la finca consta inscrita solo cabe hablar de titularidad litigiosa cuando se hubiese impugnado la titularidad registral, dado lo dispuesto por el artículo 38, según el cual, ‘como consecuencia de lo dispuesto anteriormente, no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o

derechos reales inscritos a favor de persona o entidad determinada sin que, previamente o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente. La demanda de nulidad habrá de fundarse en las causas que taxativamente expresa la Ley haya de perjudicar a tercero'. Por tanto, el Órgano actuante no tiene, en esta materia, facultad de calificación de la titularidad litigiosa. Para que ésta pueda ser apreciada será necesario que conste en el Registro que se ha tomado la anotación de demanda en el juicio correspondiente.

-Si la finca no aparece inmatriculada, la cuestión es distinta, puesto que no existe presunción registral alguna que ampare a los que pretenden su titularidad. En este caso la duda o el posible litigio podrán ser apreciados directamente por el Órgano actuante, con las consecuencias que señala el artículo 103.4 citado".

En esta línea, el artículo 10.3 del RD1093/1997 afirma que "se considerará que existe titularidad controvertida cuando constare anotación preventiva de la demanda de propiedad. En este caso la inscripción de la finca de resultado se practicará a favor de la titularidad registral de la finca origen, pero trasladando, igualmente, la anotación preventiva que sobre la misma conste practicada".

1193 Artículo 99 de la LISTA por ejemplo.

1194 Contenido sustantivo de la RP:

-La RP debe describir, en principio, las fincas que forman la unidad reparcelable. Estas tienen titulares, que lo pueden ser de diversos derechos, a saber:

-Propietarios (entre los que pueden estar incluidos la Administración actuante si es titular de terrenos en la unidad de ejecución). Hay que describir, además, la propiedad que se refiere a titulares de suelo exterior que debe compensarse en la unidad de ejecución o los derechos de partida del "urbanizador".

-Titulares de derechos reales sobre las fincas, que deban extinguirse o no con la ejecución del Plan. Es necesario conocer las circunstancias y características de estos derechos y sus titulares, ya que éstos se pueden extinguir (por ser incompatibles con el planeamiento), procediendo la indemnización sustitutoria; o pueden transmitirse a las adjudicaciones (en caso contrario), siendo sus titulares adjudicatarios por el mismo concepto.

-Si se producen adjudicaciones por título distinto a los anteriores deberá hacerse mediante acuerdo separado a la RP (artículo 85.3 del RGU).

-La RP señalará las parcelas o fincas resultantes de la misma, delimitadas según las condiciones previstas en el planeamiento, ya sea con aprovechamiento o sin él, adjudicándolas a los distintos interesados por el título por el que intervengan en la reparcelación, y según los criterios de valoración expresamente manifestados.

-Indemnizaciones y cuenta de liquidación provisional. En la cuenta de liquidación provisional de la RP deben de incluirse los siguientes gastos (descritos de forma imprecisa en el artículo 95 de la LISTA):

-Costos de obras de urbanización, según los presupuestos aprobados en ese momento (programación del planeamiento o PU), o según una cifra estimativa calculada a base de módulos. Se incluyen los gastos de urbanización de sistemas generales en caso de que proceda (artículos 32.a y 115.3 de la LISTA, por ejemplo).

-Indemnización por elementos que no puedan conservarse (plantaciones, obras, edificaciones e instalaciones).

-Servidumbres, cargas y derechos de arrendamiento incompatibles con el planeamiento.

-Indemnizaciones por diferencia de adjudicación.

-Los gastos de redacción de proyectos necesarios para el desarrollo del sistema que, por lo menos, hayan obtenido aprobación inicial (Artículo 98.4 del RGU. Elementos a incluir en la cuenta de liquidación provisional: "Los gastos de redacción de los proyectos que obtuviesen la aprobación inicial, aunque no llegasen a obtener la definitiva, serán considerados como gastos de proyecto y adeudados al conjunto de los propietarios afectados, para su reintegro a quienes los anticiparon").

-Los titulares de derechos y elementos que hayan de ser indemnizados tendrán en la cuenta de liquidación provisional, por los distintos conceptos, un "haber".

-Gastos de gestión de la actuación (se establecerán reglamentariamente según el artículo 95 de la LISTA).

-Gastos de realojamiento y retorno legalmente exigibles.

-Otros gastos asumidos mediante convenio.

-El total de costos se distribuirá entre los interesados y la Administración (si es titular de fincas originales) en función de la cuota que se le asigne, y esto, teniendo en cuenta que la Administración no contribuye por los costos correspondientes a la cesión del aprovechamiento de la unidad de titularidad municipal en concepto de recuperación de plusvalías urbanísticas (artículos 28.a, 30.a y 32.b de la LISTA). La cuenta de liquidación provisional implicará un resultado, diferencia entre el "debe" y el "haber" de cada uno de los interesados en la reparcelación.

1195 Contenido documental:

-Memoria, con el contenido mínimo siguiente:

-Circunstancias y acuerdos que motivan la reparcelación y sus peculiaridades.

-Descripción de la unidad reparcelable.

-Criterios utilizados para definir y cuantificar los derechos de los afectados.

-Criterios de valoración de las superficies adjudicadas.

-Criterios de adjudicación.

-Criterios de valoración de las edificaciones y demás elementos que deban destruirse, y de las cargas y gastos que corresponde a los adjudicatarios.

-Relación de propietarios e interesados. Naturaleza y cuantía de los derechos de cada uno de ellos. Se deben relacionar a los propietarios e interesados en general en la "unidad reparcelable", recogiendo sus datos personales, las características de sus derechos, describiendo las fincas aportadas según su contenido registral o su título de adquisición. Resumen de derechos aportado.

-Descripción de las parcelas resultantes y de las características de las adjudicaciones:

-Adjudicación. Derecho por el que se adjudica (dominio o cualquier otro derecho real).

-Superficie neta edificable.

-Superficie construida.

-Condiciones de calificación y de aprovechamiento.

-Descripción a los efectos de inscripción en el Registro de la Propiedad.

-Valor de la parcela.

-Afección real en relación con la cuenta de liquidación provisional.

-Correspondencia física y jurídica con las fincas originales.

-Resumen de adjudicaciones. Corresponden con los derechos aportados.

-Tasación de los inmuebles y derechos que deban extinguirse para la ejecución del Plan. Se deben de valorar las obras de urbanización y los derechos indemnizables descritos anteriormente.

-Cuenta de liquidación provisional. Se determina la cuenta de liquidación provisional con la valoración de los elementos señalados anteriormente, fijando el "debe" y el "haber" de cada interesado, y su "saldo", que es exigible en ejecución del sistema.

-Planos. El documento de RP debe de contener, al menos, los siguientes planos:

-Situación.

-Parcelario de fincas originales. Información, linderos, edificaciones y demás elementos existentes.

-Ordenación urbanística, según el Plan del que trae causa la reparcelación.

-Parcelas resultantes y adjudicaciones.

-Superposición del parcelario de fincas originales y de parcelas adjudicadas.

1196 Artículo 23 del TRLSRU.

1197 Artículo 93 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha:

“Los proyectos de reparcelación deberán ajustarse a los siguientes criterios:

a) Para la valoración de los bienes y derechos en una reparcelación voluntaria se aplicarán, en defecto de los voluntariamente establecidos por los propietarios afectados, los criterios previstos por la legislación general para las valoraciones por razón de urbanismo, en los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo de esta Ley.

Los criterios voluntariamente establecidos no podrán ser ni contrarios a la Ley o a la ordenación territorial y urbanística aplicable, ni lesivos de derechos de terceros o del interés público.

b) El aprovechamiento urbanístico objetivo susceptible de ser materializado en el solar resultante adjudicado a un propietario habrá de ser proporcional al aprovechamiento privativo al que éste tenga derecho por razón de la superficie de su finca originaria. Para garantizar el equitativo reparto de beneficios y cargas, será de aplicación lo prescrito en el número 3 del artículo 72 de esta Ley.

c) El solar o los solares adjudicados deberán tener la misma localización que la de las correspondientes fincas originarias o, de no ser ello posible, la más cercana posible a esta última.

Cuando la localización sea distinta, la adjudicación podrá corregirse mediante ponderación de los valores, según su localización, de las fincas originarias y los solares resultantes, siempre que la diferencia entre ellos sea apreciable y así lo justifique.

d) Se adjudicarán a la Administración actuante, además de los terrenos y solares correspondientes a las cesiones obligatorias y gratuitas, los solares resultantes que procedan en función del exceso de aprovechamiento urbanístico objetivo de la unidad de actuación. No obstante, en las actuaciones en que se opere mediante urbanizador, podrá preverse, siempre que se cumplan las condiciones previstas en el apartado 3 de la letra b) del artículo 68 y lo acepte la Administración actuante, el abono en metálico a ésta del excedente y, por tanto, de los correspondientes solares, en especial cuando se ofrezca la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o con precio de venta o alquiler tasado. A este efecto, si la aceptación de la Administración no se ha recabado antes de la formulación del proyecto, ésta podrá interesarse formalmente durante el período de información pública.

e) En ningún caso, podrá procederse a la adjudicación como solares y fincas independientes de superficies que no tengan ni la dimensión ni las características exigidas a la parcela mínima edificable.

f) Cuando la cuantía del derecho de un propietario no alcance o supere la necesaria para la adjudicación de uno o varios solares resultantes como fincas independientes, el defecto o el exceso en la adjudicación podrán satisfacerse en dinero. La adjudicación se producirá en todo caso en exceso cuando se trate de mantener la situación del propietario de finca en la que existan construcciones compatibles con el planeamiento en ejecución.

Para que proceda la adjudicación en metálico de defectos o excesos en la adjudicación, deberá acreditarse en el procedimiento el resultado de la formulación de requerimientos fehacientes para determinar a quién corresponde pagar o percibir las indemnizaciones sustitutorias de defectos o excesos en la adjudicación.

Dichos requerimientos podrán formularse entre los propietarios y el urbanizador, cuando sea distinto a éstos, así como unos y otros y la Administración actuante y deberán ofrecer simultánea y alternativamente, el pago o el cobro de la indemnización en metálico mediante oferta de precio justificada sobre la base de lo dispuesto en la normativa estatal respecto de la valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas, y dando un plazo de diez días al requerido para elegir si prefiere pagar o cobrar a un mismo precio unitario. En el caso de no atención a un requerimiento debidamente formulado se entenderá que el requerido prefiere cobrar y la reparcelación se aprobará en consecuencia.

g) Será indemnizable el valor de las plantaciones, instalaciones y construcciones existentes en las fincas originarias o iniciales que sean incompatibles con el planeamiento en ejecución. En el proyecto de reparcelación, los propietarios y el agente urbanizador podrán alcanzar acuerdos para la retribución en terrenos de los gastos de urbanización que se deriven de dichas indemnizaciones.

h) Será preceptivo el reflejo de la totalidad de las operaciones reparcelatorias en una cuenta de liquidación provisional individualizada respecto de cada propietario. De resultar éste acreedor neto, su

finca inicial sólo podrá ser ocupada previo pago de la indemnización que proceda y a reserva de la liquidación definitiva”.

1198 No podrán implicar menoscabo derechos de terceros que no suscriban el acuerdo, tampoco podrán implicar reducción de derechos de las Administración actuante, ni de las cesiones obligatorias, ni de los costes o calidad de las obras de urbanización.

1199 El criterio de cercanía física entre la finca o parcela original y la adjudicada al propietario de la primera. Normalmente nunca coinciden la finca original con la parcela adjudicada, pero se debe procurar respetar este criterio y, en todo caso, justificar que no es posible su aplicación.

1200 Cuando el valor de los derechos de un propietario de finca incluida en el ámbito de reparcelar no alcance el carácter de parcela mínima, se puede sustituir el derecho por su valor en metálico. Es los que se denomina RP económica. Una alternativa a esta posibilidad es la adjudicación de parcelas en proindiviso, teniendo en cuenta las dificultades de gestión que esta forma de adjudicación acarrea para sus propietarios. Para tomar decisiones sobre la administración de los bienes inmuebles en proindiviso es necesario un acuerdo adoptado por los titulares de cuotas en el proindiviso que sumen mayoría, es decir, más de la mitad. En cambio los actos de disposición requieren la unanimidad de todos los titulares de la comunidad de bienes o copropiedad proindiviso. Si no hay unanimidad el acto de disposición es nulo (artículo 397 y 398 del Código Civil).

1201 Artículo 35.3 del TRLSRU.

“Las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes.

En el suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el apartado 2 del artículo 37.

Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística.

La valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil”.

1202 Incompatibles con la ordenación urbanística.

1203 En un mismo inmueble existen o futuro, adjudicando cuotas en ese régimen (parte de inmueble con carácter privativo y parte con carácter indiviso).

1204 Esta posibilidad a la hora de determinar el aprovechamiento es aplicable también en otros instrumentos de transformación jurídica.

1205 Artículo 106 y siguientes de la LPACAP.

1206 Artículo 5 del RD1093/1997:

“1. A requerimiento de la Administración o de la entidad urbanística actuante, así como de cualquiera otra persona o entidad que resulte autorizada por la legislación autonómica aplicable, el Registrador practicará la nota al margen de cada finca afectada expresando la iniciación del procedimiento y expedirá, haciéndolo constar en la nota, certificación de dominio y cargas. En la solicitud constará las fincas, porciones o derechos de aprovechamiento, afectados a la unidad de ejecución. Cuando se trate de unidades sujetas al sistema de compensación, para la práctica de la nota marginal citada bastará que haya sido otorgada la escritura pública de constitución de la entidad.

2. La nota marginal tendrá una duración de tres años y podrá ser prorrogada por otros tres a instancia de la Administración actuante o de la entidad urbanística colaboradora.

3. Cuando con posterioridad a la nota se practique cualquier asiento en el folio registral, se hará constar en la nota de despacho del título correspondiente el contenido de la misma.

4. *La nota practicada producirá, en todo caso, los efectos previstos en los artículos 14 y siguientes*”.

1207 Situaciones jurídicas no sólo de sus fincas, sino de las que afecten al resto de la “*unidad reparcelable*”.

1208 Artículo 102 de la LISTA en el sistema de compensación. Artículo 106 de la LISTA en el sistema de cooperación.

1209 Sustancialmente en cuanto a titularidades, bienes afectados, superficies, etc.

1210 Artículo 123.1 del RGU:

“*En los casos de subrogación real, si existiesen derechos o cargas que se estimen incompatibles con el planeamiento, el acuerdo de reparcelación deberá declararlo así y fijar la indemnización correspondiente, sin perjuicio de lo que en su día resuelvan los Tribunales ordinarios al respecto*”.

1211 Artículo 24 de la LPACAP. “*Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado*”.

1212 Artículo 95 de la LPACAP, sobre requisitos y efectos de la caducidad.

1213 Artículos 196 a 207 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

1214 El mismo artículo prevé que “*para acreditar la descripción y las titularidades de dominio y cargas sobre las fincas afectadas por la reparcelación, se solicitará al efecto certificación al Registro de la Propiedad que dejará constancia de dicha afección real mediante nota al margen en el folio registral de las fincas afectadas*”. Ver también artículo 68 del TRLSRU.

1215 Artículo 97.2 de la LISTA.

1216 Los efectos de la aprobación del proyecto de RP se pueden agrupar en dos bloques: efectos de carácter jurídico-real y efectos económicos.

-Los efectos jurídicos-reales implican la transformación jurídica y física de la realidad y, en concreto, de la situación de las fincas aportadas, que se han transformado, adaptándose a las parcelas y terrenos adjudicados. Esta transformación tiene tres efectos diferenciados:

-Adjudicación a la Administración actuante de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita. El acuerdo aprobatorio de la RP supone la transmisión, al Ayuntamiento o a la Administración actuante, del pleno dominio, libre de cargas y gravámenes, de todos los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, para su incorporación al patrimonio municipal del suelo o a los bienes de carácter demanial de titularidad Municipal.

-Efecto subrogatorio entre las fincas originales y las parcelas adjudicadas. Se produce la subrogación, con plena eficacia real, de las antiguas fincas por las nuevas parcelas adjudicadas, siempre que esté establecida su correspondencia (tanto en relación con el dominio como con el resto de derechos que no deban extinguirse). Si no existe esa correspondencia la RP es título originario respecto al derecho de propiedad y respecto del resto de titularidades, es título de extinción y de derecho a la indemnización sustitutoria (puede ser también título de transformación de la carga o derecho en un derecho real de crédito o garantía hipotecaria sobre la nueva finca). En este sentido el artículo 68.5 del TRLSRU afirma que “*el título en cuya virtud se inscribe el proyecto de distribución de beneficios y cargas será suficiente para la modificación de entidades hipotecarias, rectificación de descripciones registrales, inmatriculación de fincas o de excesos de cabida, reanudación del tracto sucesivo, y para la cancelación de derechos reales incompatibles, en la forma que reglamentariamente se determine*”. La subrogación (o no subrogación) en lo que se refiere a derechos y cargas, en los distintos supuestos de incompatibilidad o no de éstas con el planeamiento urbanístico que se ejecuta, y las correspondientes obligaciones indemnizatorias, implica una casuística variada. Baste con señalar, como botón de muestra de esa variedad en la casuística propuesta, el hecho de que existe la posibilidad de transformar una carga real incompatible con la nueva situación, en un derecho de crédito con garantía hipotecaria sobre la nueva finca o parcela (Ver artículos 11 y 12 del RD 1093/1997).

-Afección de las parcelas adjudicadas al pago de las cargas inherentes al sistema. Las parcelas adjudicadas quedan gravadas, mediante afección real inscrita en el Registro de la Propiedad, al cum-

plimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes al sistema. Esta afección es preferente a cualquier otra, salvo créditos y tributos a favor del Estado. Por tanto, la aprobación del instrumento reparcelatorio permite la alteración de los rangos hipotecarios (lugar que ocupa cada hipoteca o carga inscrita, a los efectos de determinar su preferencia y prioridad de unos créditos frente a otros en el Registro de la Propiedad). La afección real puede cancelarse cuando se acredite, mediante certificación del Ayuntamiento, que la cuota correspondiente ha sido satisfecha en la cuantía que se desprende de la cuenta de liquidación definitiva; o bien a los dos años de haberse hecho constar el saldo de la cuenta de liquidación definitiva; o, en último extremo, transcurridos los siete años desde que fue extendida la nota de afección (artículos 126 del RGU y 20 del RD1093/1997).

-Los efectos económicos se concretan en la cuenta de liquidación provisional que contiene la RP y que, una vez ejecutado el sistema, se convierte en cuenta de liquidación definitiva; y en los beneficios de carácter tributario que prevé la legislación urbanística a favor de los titulares del suelo afectado.

-Saldo de la cuenta de liquidación provisional y definitiva (artículos 127, 128 y 129 del RGU). La aprobación de la RP implica la exigencia de los saldos contenidos en la cuenta de liquidación provisional. Sólo serán exigibles los saldos resultantes de compensar partidas de signo opuesto (“*debe*” menos “*haber*”, saldo exigible en cuanto queda garantizado por la afección real con la que queda gravada cada parcela). El saldo de la cuenta de liquidación del proyecto se entiende provisional y a buena cuenta, hasta que se apruebe la liquidación definitiva de la RP. Los errores y omisiones que se adviertan, así como las rectificaciones impuestas por resoluciones administrativas o judiciales, o las cargas y gastos que se hayan producido con posterioridad a la aprobación de la RP se incorporarán a la cuenta de liquidación definitiva, pero no serán exigibles en los saldos provisionales requeridos en ejecución del sistema, ni suspenderán la obligación de abonar los saldos provisionales. Cuando se concluya la urbanización (y antes de los cinco años desde el acuerdo de aprobación de la RP) el Ayuntamiento redactará (o los interesados en función de las características del sistema de actuación) la cuenta de liquidación definitiva, que será aprobada siguiendo los mismos trámites que la RP. Esta cuenta definitiva sólo tendrá efectos económicos (y por lo tanto no afecta a la titularidad de las fincas).

-Beneficios tributarios. Las adjudicaciones en la RP tienen los siguientes beneficios tributarios (artículo 23.7 del TRLSRU y el contenido del artículo 130 del RGU): están exentas del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; y no tienen consideración de transmisión de dominio a los efectos del valor de los terrenos de naturaleza urbana. Estos beneficios sólo operan si son equivalentes el valor de los terrenos adjudicados y aportados. Si no es así se deberá liquidar por el exceso.

El RD1093/1997 dedica su Capítulo II a la “*inscripción de los proyectos de equidistribución*”.

1217 Artículo 115 del RGU:

“*1. La propuesta de reparcelación, formulada por los propietarios afectados y formalizada en escritura pública, será sometida a información pública durante quince días e informada por los servicios municipales correspondientes.*

2. Cuando recaiga la aprobación definitiva no será necesaria ninguna nueva formalización bastando, para la inscripción en el Registro de la Propiedad, con la presentación de la citada escritura y la certificación del acuerdo de su aprobación”.

1218 **GARCÍA BELLIDO, Javier**. “*Transferencias de aprovechamiento urbanístico. Una nueva técnica para la obtención gratuita de los equipamiento en suelo urbano*”. Ciudad y Territorio. Número 79. 1979.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81246/50718>. Octubre 2021.

“*Las transferencias de Aprovechamiento Urbanístico. Su recapitulación ante la Sentencia favorable del Tribunal Supremo (STS de 22 de junio de 1981)*”. Revista CEUMT. Número 44. 1981. Planeamiento General de los Municipios de Ibi y Petrel (Alicante).

MERELO ABELA, José Manuel. “*Las transferencias de aprovechamiento urbanístico*”. Administra-

ción local. 2011.

1219 Artículo 185 al 193 de la LS92.

1220 El artículo 63 de la LOUA se refería a las reservas de aprovechamiento con el siguiente tenor literal: *“con motivo de la obtención, conforme a esta Ley, de terrenos con destino dotacional público podrán hacerse reservas del aprovechamiento subjetivo correspondiente a la titularidad de dichos terrenos, para su posterior transferencia. También podrán hacerse reservas de aprovechamiento a favor de aquellos particulares que, acordando su contraprestación en aprovechamiento urbanístico”*.

Con este título se contemplaban tres supuestos diferenciados que, en el fondo, implicaban la asunción de obligaciones por el sujeto, no establecidas legalmente, de tal forma que éstas serían compensadas con fincas futuras, sin determinar desde la ordenación urbanística; concluyendo, en caso de imposibilidad de dicha compensación, con la correspondiente indemnización económica, tal y como señalaba el apartado 4 del referido artículo:

“El titular de una reserva de aprovechamiento tendrá derecho a una compensación económica y a tal fin podrá solicitar la expropiación, cuando hayan transcurrido más de tres años desde la constitución de la reserva sin que haya podido materializar su derecho por causas no imputables al mismo”.

En cualquier caso, *“la reserva de aprovechamiento deberá ser aprobada por el municipio o la Administración expropiante. El municipio no podrá denegar la aprobación si, en su día, aceptó la cesión de que traiga causa la reserva”* (artículo 63.3 de la LOUA).

·Cesión gratuita de terrenos. El inciso primero del apartado 1 del artículo 63 de la LOUA determinaba que *“con motivo de la obtención, conforme a esta Ley, de terrenos con destino dotacional público, podrá hacerse reserva del aprovechamiento subjetivo correspondiente a la titularidad de dichos terrenos, para su posterior transferencia”*. De tal forma que la reserva se haría a favor del *“propietario del terreno cedido gratuitamente a la Administración competente”*, y procedía *“con motivo de una cesión de terrenos, cuando no sea posible su materialización, en términos de aprovechamiento objetivo, directa e inmediatamente”* (artículo 63.2.a), bien a favor de la Administración o la persona que sufrague el precio del terreno dotacional, cuando éste se adquiriera para su destino público en virtud de una transmisión onerosa (artículo 63.2.b), no procediendo en el caso de que la adquisición onerosa se haya verificado por expropiación.

·Costos de obra urbanizadora. También podía verificarse reservas de aprovechamiento *“a favor de aquellos particulares que, acordando su contraprestación en aprovechamiento urbanístico, hayan asumido la responsabilidad de la ejecución de la urbanización”* (inciso segundo del artículo 63.1. de la LOUA). Es un claro supuesto de intervención de *“urbanizador”* al margen de unidades de ejecución o dentro de unidades de ejecución deficitarias que impida el pago de los derechos en el seno del desarrollo de un sistema de actuación.

·Ámbitos de ejecución deficitarios. El tercer supuesto de reserva de aprovechamiento se refería al desarrollo de una unidad de ejecución excedentaria, donde los propietarios afectados para materializar el aprovechamiento objetivo (superior a su aprovechamiento subjetivo), tenían que agregar derechos de otros titulares que deberían ser compensados en un futuro (titulares de dotaciones o ámbitos de ejecución deficitarios, artículo 63.2 de la LOUA).

1221 El artículo 64 de la LOUA se refería a las compensaciones monetarias sustitutivas (equivalente al supuesto contemplado en el artículo 187.b de la LS92, concretado en lo que implicaba uno de los supuestos de *“intervención mediadora de la Administración en las transferencias de aprovechamiento”* regulado en los artículos 195 y 196 del mismo Texto legal) del aprovechamiento urbanístico, determinando que *“con ocasión de la solicitud de licencia de edificación, los municipios podrán transmitir, directamente y por precio a satisfacer en metálico, la totalidad o parte del aprovechamiento objetivo atribuido a parcelas o solares urbanos que excedan del aprovechamiento subjetivo correspondiente a su propietario o propietarios”*. En este caso se estaba ante un supuesto en el que, tanto en suelo urbano no consolidado excluido de unidades de ejecución (donde el aprovechamiento subjetivo coincidía con el noventa por ciento de aprovechamiento objetivo fijado por el planeamiento general), como

en suelo urbano consolidado (donde un planeamiento de desarrollo hubiera establecido un aprovechamiento objetivo distinto del objetivo fijado por el planeamiento general) era necesario ajustar el aprovechamiento subjetivo al objetivo, adquiriendo el diferencial a la Administración.

La LOUA preveía la transmisión de estos aprovechamientos directamente por parte de la Administración. Lógicamente, y para que este sistema de venta pudiera funcionar era *“necesario aprobar un cuadro indicativo de valores de repercusión de suelo expresivo de los precios máximos que prevé pagar por la adquisición o expropiación de suelo”* (artículo 64.2) que sería la referencia para la fijación del valor en venta del aprovechamiento urbanístico. Por último, este procedimiento de ajuste mediante adquisición directa requería que el pago del aprovechamiento se hiciera con carácter previo o simultáneo a la obtención de la licencia de obras, y que este sistema fuera subsidiario de los otros dos descritos.

1222 El artículo 62.1 de la LOUA determinaba que, *“si así lo previera el instrumento de planeamiento aplicable, los propietarios de una parcela o solar pueden transferir el aprovechamiento subjetivo que les corresponde y no pueden materializar en una u otro, a otras parcelas o solares en situación inversa, es decir, que tengan atribuido un aprovechamiento objetivo superior al que corresponde a sus propietarios”*. Este supuesto contemplaba lo que se había dado en llamar acuerdo de distribución de aprovechamiento entre particulares (regulado, en su día, en el artículo 187.a de la LS92), pero su operatividad estaba condicionada por la existencia de aprovechamiento medio y áreas de reparto, ya que en caso contrario no era posible encontrar situaciones de excesos y defectos que permitieran ajustar los aprovechamientos susceptibles de apropiación por los propietarios. Además, estaba condicionada por el hecho de que, cuando se estaba ante unidades de ejecución, los ajustes mediante TAU no tenía sentido desde el momento en que la distribución de cargas y beneficios operaban a través del desarrollo del sistema de actuación correspondiente (en unidades con excesos se podían producir la compensación de las situaciones inversas por ocupación directa o por los mecanismo de compensación de unidades de ejecución presumiblemente no rentables). Pues bien, la única posibilidad de existencia de áreas de reparto con fijación de aprovechamiento medio sin existencia de unidades de ejecución se presentaba en suelo urbano no consolidado excluido de estas unidades, donde potestativamente era posible delimitar áreas de reparto (el aprovechamiento susceptible de adquisición de los propietarios es el 90% del aprovechamiento de referencia –artículo 55.2.B.). En este supuesto era necesario que la transferencia fuera aprobada por el Municipio, según propuesta suscrita por los interesados y formalizada en escrita pública.

El apartado 3 del referido artículo 62 de la LOUA planteaba una duda adicional que contribuía a complicar la aplicación del sistema desde la Ley: la eficacia de la transferencia estaba condicionada a la cesión gratuita al municipio, libre de cargas y en pleno dominio, de las superficies de suelo de que tuvieran causa el aprovechamiento subjetivo que fuera objeto de la transferencia. Esto suponía que el suelo que se encontraba en situación deficitaria con respecto al aprovechamiento susceptible de adquisición o subjetivo (el 90% del medio del área de reparto) siempre sería un suelo de carácter dotacional o demanial, con lo que no quedaba resuelto el caso (común, por otra parte, si se establecen áreas de reparto y un aprovechamiento medio) de las parcelas o solares en los que el aprovechamiento objetivo o real era inferior al subjetivo de los propietarios, pero mantenía su carácter lucrativo.

El complejo y difícilmente aplicable artículo 62 de la LOUA, partía del supuesto de la existencia de un suelo urbano no consolidado, excluido de unidades de ejecución, donde existían desajustes entre el aprovechamiento subjetivo y objetivo, de tal forma que había propiedades cuyo aprovechamiento subjetivo se situaban por debajo del objetivo y lo contrario. Esta situación era posible si se atendía al contenido del artículo 55.2 de la LOUA, en el supuesto de establecimiento de áreas de reparto. Sin embargo los requisitos impuestos por el artículo en cuanto a que *“la eficacia de toda transferencia requiere la cesión gratuita al municipio, libre de cargas y en pleno dominio, de las superficies de suelo de que traiga causa el aprovechamiento subjetivo que sea objeto de transferencia”* obligaba a que la situación de la parcela deficitaria de aprovechamiento estuviera vinculada a uso dotacional siempre

(lo que implicaba, a su vez, que no se contemplaba el supuesto de defecto de aprovechamiento subjetivo en relación con el aprovechamiento objetivo que esté por encima del aprovechamiento nulo). En el supuesto de que esta situación fuese posible desde la ordenación prevista por el planeamiento (difícil de justificar desde los propios condicionantes del artículo 62) *“la transferencia de aprovechamiento deberá ser aprobada por el municipio, según propuesta suscrita por los interesados y formalizada en escritura pública, con planos adjuntos expresivos de la localización y dimensiones de las parcelas o solares implicados”*, de tal forma que la misma *“serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, en los términos de su legislación reguladora”* (artículo 62.2 de la LOUA), debiendo ser objeto de aprobación por la Administración (artículo 62.4).

Sólo desde la reforma de la LOUA para su adaptación a la LSo8 (Ley Andaluza 2/2012), asumiendo la primera el concepto de actuación de *“dotación”* de esta última, equiparándola al régimen del suelo urbano no consolidado regulado en el 45.2.B.c, y determinando la forma concreta de contribución de estas actuaciones al reequilibrio consecuencia del incremento del aprovechamiento urbanístico previsto por el planeamiento, sería posible hacer viable la materialización de esta forma de ejecución asistemática.

1223 La actuación de nueva urbanización sobre el rústico implica la inclusión de todo el suelo en unidades de ejecución (artículo 99.4 de la LISTA), por tanto su desarrollo será objeto de ejecución sistemática y su instrumento de equidistribución de cargas y beneficios será la RP.

1224 La acreditación en relación con la titularidad y con las cargas existentes tenía todo su sentido en el caso de parcelas emisoras de aprovechamiento, ya que éstas perdían valor con la transferencia (transferían parte de su aprovechamiento subjetivo que no podían materializar). Para el caso de las parcelas receptoras, éstas aumentan de valor, por lo que acreditación o no, sobre todo, de existencia de cargas no implica ninguna indefensión a los titulares.

1225 Estrictamente no implica transformación jurídica de la propiedad, pero supone un gravamen sobre la misma como consecuencia de la obligación de contribuir a los costos de urbanización. Artículo 95.1 de la LISTA.

1226 *“Memento práctico urbanismo”*. Editorial Francis y Taylor, Madrid, 2013.

1227 *“Se entiende por proyecto a una planificación consistente en un conjunto de actividades que se encuentran interrelacionadas y coordinadas, con el fin expreso de alcanzar resultados específicos en el marco de las limitaciones impuestas por factores previos condicionantes: un presupuesto, un lapso de tiempo o una serie de calidades establecidas. Los proyectos suelen comprenderse como la preparación y disposición por escrito de los elementos teóricos, materiales y humanos que se necesitarán para elaborar un producto, servicio o resultado único, por lo que en ciertos ámbitos puede ser equivalente a bosquejo, guión previo, primer borrador, etc.”*

<https://concepto.de/proyecto/>. Octubre 2021.

1228 El artículo 98 de la LOUA determinaba que el PU es un *“proyecto de obras que tiene por finalidad llevar a la práctica las previsiones y determinaciones de los instrumentos de planeamiento. No podrán contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo o de la edificación, y definirán los contenidos técnicos de las obras de vialidad, saneamiento, instalación y funcionamiento de los servicios públicos y de ajardinamiento, arbolado y amueblamiento de parques u jardines descritas en el artículo 113.1 de esta Ley y otras previstas por los instrumentos de planeamiento. Toda obra de urbanización requerirá la elaboración del Proyecto correspondiente y su aprobación administrativa”*.

Las obras que debía abarcar el PU eran las de vialidad (explanación, afirmado y pavimentación de calzada, construcción y encintado de aceras, y construcción de canalizaciones para servicios en el subsuelo de las vías o de las aceras), las de saneamiento (colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que corresponda a la unidad), suministro de agua (la captación de ésta cuando sea necesaria, y la distribución domiciliar de agua potable, de riego e hidrantes contra incendios), suministro de energía eléctrica (conducción y distribución), alumbrado público, telefonía, telecomunicaciones, ajardinamiento y

arbolado, y amueblamiento urbano.

Se debe señalar que los PU descritos se referían a la transformación prevista en la ejecución mediante unidades de ejecución, pero también era posible la ejecución mediante obras públicas ordinarias tal y como preveía el artículo 143 de la LOUA que señalaba que *“cuando no esté prevista en el planeamiento urbanístico, no se efectúe por el municipio delimitación de unidades de ejecución, la ejecución del planeamiento, salvo la edificación, se llevará a cabo mediante obras públicas ordinarias”*.

En esta misma línea de ejecución asistemática (al margen del desarrollo de unidades de ejecución) de obras de urbanización, el apartado 4 del artículo 98 de la LOUA establecía que *“en suelo urbano consolidado, cuando las obras de urbanización necesarias y preceptivas para la edificación de los solares se refieran a la meras reparación, renovación o mejora en obras o servicios ya existentes, la definición de los detalles técnicos de las mismas podrán integrarse en el proyecto de edificación como obras complementarias”*.

Ver artículo 111 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística Castilla-La Mancha:

“1. Los Proyectos de Urbanización son proyectos de obras que definen los detalles técnicos de las obras públicas previstas por los Planes. Se redactarán con precisión suficiente para poder ser ejecutados, eventualmente, bajo la dirección de técnico distinto a su redactor. Toda obra pública de urbanización, sea ejecutada en régimen de actuación urbanizadora o edificatoria, requerirá la elaboración de un Proyecto de Urbanización, su aprobación administrativa y la previa publicación de ésta en el Boletín Oficial de la Provincia.

2. Los proyectos a que se refiere el número anterior contendrán una Memoria descriptiva de las características de las obras, planos de proyecto y de detalle, mediciones, cuadro de precios, presupuesto y pliego de condiciones de las obras y servicios.

3. Los Proyectos de Urbanización para actuaciones urbanizadoras se someterán al procedimiento de aprobación propio de los Programas de Actuación Urbanizadora, salvo en lo relativo a la competencia entre iniciativas, y, en su defecto, al previsto para los Planes Parciales. Será innecesaria la información pública separada cuando se tramiten junto con Planes o Programas de Actuación Urbanizadora.

Los Proyectos de Urbanización precisos para las actuaciones edificatorias se aprobarán por el Municipio por el procedimiento que dispongan las Ordenanzas Municipales.

Cuando se trate de proyectos de obra pública ordinaria o de proyectos de urbanización simplificados para la mera reparación, renovación o introducción de mejoras ordinarias en obras o servicios ya existentes sin alterar el destino urbanístico del suelo, será innecesaria la exposición al público previa a su aprobación administrativa”.

1229 El artículo 113 de la LOUA determinaba que *“la inclusión en el proceso urbanizador y edificatorio a desarrollar en una unidad de ejecución impone legalmente a la propiedad del suelo, con carácter real, la carga del levantamiento de la parte proporcional de todos los costes de urbanización correspondientes a los siguientes conceptos”*, que debe considerar, como mínimo:

-“Obras de vialidad, en las que se comprenden las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas; construcción y encintado de aceras, y construcción de las canalizaciones para servicios en el subsuelo de las vías o de las aceras”.

-“Obras de saneamiento, que incluyen las de construcción de colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que corresponda a la unidad de ejecución”.

-“Obras para la instalación y el funcionamiento de los servicios públicos de suministro de agua, incluyendo las de captación de ésta cuando sean necesarias y las de distribución domiciliar de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios; de suministro de energía eléctrica, comprendiendo la conducción y la distribución, así como el alumbrado público, y los de telefonía y telecomunicaciones”.

-“Obras de ajardinamiento y arbolado, así como de amueblamiento urbano, de parques y jardines y vías públicas”.

Además, se consideraban costos de urbanización la “redacción técnica y anuncios preceptivos en la tramitación administrativa del planeamiento de desarrollo preciso para la ordenación pormenorizada y del proyecto de urbanización”; los gastos de gestión del sistema de actuación, las “indemnizaciones que procedan en favor de propietarios o titulares de derechos, incluidos los de arrendamiento, referidos a edificios y construcciones que deban ser demolidos con motivo de la ejecución del instrumento de planeamiento, así como de plantaciones, obras e instalaciones que deban desaparecer por resultar incompatibles con éste”, el “reajuste y retorno legalmente preceptivos de residentes habituales”, y los que “prevea expresamente en el instrumento de planeamiento a ejecutar o en el sistema de actuación aplicado al efecto, además, las obras de infraestructura y servicios exteriores a la unidad de ejecución que sean precisas tanto para la conexión adecuada de las redes de la unidad a las generales municipales o supramunicipales, como para el mantenimiento de la funcionalidad de éstas”; y siempre “cuando así proceda conforme al régimen de las distintas clases del suelo”.

De forma excepcional podrían incluirse como coste de urbanización la de “los sistemas generales y cualesquiera otras cargas suplementarias que se impongan a los terrenos, cuando así se haya establecido en el Plan General de Ordenación Urbanística”, y en su caso cualesquiera otra “expresamente asumidos mediante convenio urbanístico o establecidos en la correspondiente concesión administrativa”.

1230 Si bien “reglamentariamente se establecerán los mecanismos de participación de cada ámbito de actuación o unidad de ejecución en la ejecución material de los sistemas generales y locales comunes que requieran una íntegra ejecución ya sea previa, simultánea o posterior al desarrollo de los mismos, así como los de ejecución por el Ayuntamiento, sin perjuicio de su repercusión a aquellos”.

1231 Por tanto, el ámbito obligado de actuación del PU son las actuaciones de reforma interior en suelo urbano y las de nueva urbanización en suelo rústico. Esto no significa que este tipo de proyecto siempre opere sobre ámbitos delimitados como unidades de ejecución, ya que éstas sólo son exigibles imperativamente para el supuesto de suelo rústico sujeto a actuaciones de nueva urbanización (artículo 99.4 de la LISTA), y teniendo en cuenta, además, que la ejecución asistemática, es decir, al margen de unidades de ejecución es posible para desarrollar actuaciones de transformación urbanística (artículo 109.1 de la LISTA).

1232 Artículo 62.1.b de la LISTA. Documentación de los instrumentos de ordenación. Normas Urbanísticas que contendrán “en su caso, de programación y gestión”.

1233 Artículo 97.2 de la LISTA.

1234 Artículo 99.5 de la LISTA.

1235 No se debe confundir el plan etapas, que es un documento propio del PPO por ejemplo (artículo 45.1.i del RPU), y que implica la programación de la ejecución del mismo tanto a los efectos de urbanización, como edificación, y la posible división del ámbito del Plan (sector) en varias unidades de ejecución (artículo 54 del RPU); con las fases de ejecución del PU de una determinada unidad de ejecución (artículo 154.7 de la LOUA en su día, en relación con el contenido de estos proyectos según el artículo 98 de la misma Ley, y el alcance técnico de estos proyectos -artículo 90 del RPU-, que lógicamente puede ejecutarse por fases, según la previsión concreta del desarrollo de la obra). Por tanto, nada tiene que ver el plan de etapas, que es una determinación de programación de planeamiento, con las fases de ejecución de una obra concreta, en este caso de urbanización. El artículo 154.7 de la LOUA señalaba que la recepción parcial de las obras permite ser entregadas al uso público. El artículo 180.2 del RGU prevé la posibilidad de la recepción parcial de las obras siempre que “el área ya urbanizada constituya una unidad funcional directamente utilizable y se haya producido respecto de la misma la recepción definitiva por parte de la Junta de Compensación”. Por tanto, concepto de unidad funcional directamente utilizable, tiene que relacionarse con fases de ejecución del PU, pero nada tiene que ver con etapas de programación establecidas en la ordenación urbanística.

1236 Como ha señalado **Lliset Borrell (LLISET BORRELL, Francisco y OTROS**. Obra citada), “la realización de la actividad urbanizadora requiere la previa elaboración y aprobación de los correspon-

dientes proyectos de urbanización, que son proyectos técnicos de obras que (...) tienen por objeto llevar a la práctica, en una determinada área o unidad de ejecución, las determinaciones del planeamiento”. Para este mismo autor, los PU abarcan todas las obras necesarias en un ámbito virgen de actividad urbana, en un ámbito rural, que debe transformarse para la creación de Ciudad. Así, estos proyectos constituyen “en todo caso, conceptualmente, instrumentos integrales para la ejecución de todas las determinaciones que el plan prevea en cuanto a esta clase de obras”. Pero, a veces no es necesario ese desarrollo integral por lo que “se diferencian así los proyectos de urbanización de los proyectos de obras aisladas, que no tienen por objeto desarrollar el conjunto de determinaciones de un plan de ordenación, sino determinadas obras”. Estas obras no integrales, aisladas, pueden ser asumidas desde lo público, a través de obras ordinarias de urbanización. Pero cuando la referencia es a la acción privada, estas obras deben de ser objeto de licencia urbanística con la cobertura del proyecto de obras necesarias. Como señala **Lliset Borrell** al analizar los PU “se trata (...) de instrumentos técnicos para la ejecución de los planes urbanísticos, por lo que a diferencia de éstos, no forman parte del planeamiento, que en rigor les precede, sino que forman parte del proceso de ejecución de la actividad urbanizadora, conforme a las previsiones contenidas en aquél (...) no podrán contener determinaciones sobre ordenación, ni régimen del suelo y la edificación (...) sino determinaciones solamente relativas a las obras de urbanización tales como vialidad, saneamiento, instalación de redes de servicios de suministro de agua, energía eléctrica, alumbrado público, arbolado, jardinería y otras análogas; constituyendo, en todo caso, conceptualmente, instrumentos integrales para la ejecución de todas las determinaciones que el plan prevea en cuanto a esta clase de obras”.

1237 Ver “Guía para el desarrollo sostenible de los proyectos de urbanización”. Gobierno Vasco.

http://www.guiaurbanizacionsprilur.com/pdf/Guia_completa_v2.pdf. Octubre 2021.

1238 El artículo 99 de la LOUA determinaba que “los proyectos de urbanización se aprobarán por el municipio por el procedimiento que dispongan las Ordenanzas Municipales, previo informe de los órganos correspondientes de las Administraciones sectoriales cuando sea preceptivo”.

Ahora la LISTA prevé un desarrollo reglamentario que defina las bases de la tramitación aunque las mismas puedan ser desarrolladas por ordenanzas municipales.

1239 Declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación considerada como un efecto de la aprobación de la ordenación urbanística (artículo 84.2.e de la LISTA).

1240 El artículo 67.3 del RPU señala que “con independencia de los proyectos de urbanización, podrán redactarse y aprobarse, conforme a la normativa del ente interesado, proyectos de obras ordinarias que no tengan por objeto desarrollar integralmente el conjunto de determinaciones de un Plan de ordenación”. El artículo 99.2 de la LOUA determinaba “cuando las obras de urbanización se puedan incorporar como obras complementarias en los proyectos de edificación, se entenderán aprobadas con la concesión de la licencia de las obras de edificación”.

PORTO REY, Enrique. “Manual sobre las figuras. Proyecto de urbanización y proyecto de obras ordinarias”. Munillalera Editorial. 2000.

1241 “1. La conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, compete al municipio o a los propietarios agrupados en entidad urbanística en los supuestos previstos en este título.

2. Salvo lo dispuesto en el apartado siguiente, corresponde al municipio la conservación de las obras de urbanización realizadas por particulares o como consecuencia de una actuación realizada a través de alguno de los sistemas de ejecución (...).

3. La conservación de las obras de urbanización corresponde a los propietarios de solares, agrupados legalmente en entidad urbanística de conservación (...) con independencia de que las obras sean o no de primera ejecución, en los siguientes supuestos:

a) Cuando haya sido asumida voluntariamente por cualquier procedimiento.

b) Cuando los solares estén comprendidos en unidades de ejecución o ámbitos delimitados a este solo efecto, si el planeamiento urbanístico así lo dispone.

(...)

5. La participación de los propietarios en los gastos de conservación se determinará:

- a) Con arreglo a la que dispongan los estatutos de la entidad urbanística de conservación.
- b) En su defecto, a tenor de la que les haya correspondido en el sistema de ejecución de la unidad de ejecución correspondiente.
- c) En último término, conforme a la que les esté asignada en la comunidad de propietarios, si se ha constituido una en régimen de propiedad horizontal”.

1242 Artículo 67 del RGU.

“La conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán de cargo de la Administración actuante, una vez que se haya efectuado la cesión de aquéllas”.

1243 Criterio básico de sostenibilidad señalado en la legislación cuando se proyecten actuaciones de “transformación” urbanística. Artículo 22.5 del TRLSRU.

Artículo 3.1, párrafo segundo del RVLS.

“Específicamente y en relación con el impacto económico para la Hacienda local, se cuantificarán los costes de mantenimiento por la puesta en marcha y la prestación de los servicios públicos necesarios para atender el crecimiento urbano previsto en el instrumento de ordenación, y se estimará el importe de los ingresos municipales derivados de los principales tributos locales, en función de la edificación y población potencial previstas, evaluados en función de los escenarios socio-económicos previsibles hasta que se encuentren terminadas las edificaciones que la actuación comporta”.

1244 Las obras y el suelo, vuelo o subsuelo que las soportan. Son bienes de uso y dominio público, y en cualquier caso están vinculadas al servicio público.

1245 En el caso general de servicios vinculados a la urbanización los bienes tienen carácter de uso público, por lo tanto no pueden tener vedado su acceso.

1246 Ver, por ejemplo, el artículo 185 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha:

“1. La conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, incumbe con carácter general al Municipio.

Se exceptúan de esta regla los supuestos de actuaciones urbanizadoras autónomas de uso predominante turístico o residencial de densidad poblacional baja de carácter aislado o consistentes en complejos industriales o terciarios de similar carácter, en los cuales, en virtud de las determinaciones del correspondiente instrumento de planeamiento, la obligación de conservación corresponde a las personas propietarias de terrenos lucrativos, edificaciones e instalaciones, en tanto se mantengan dichas circunstancias. En este caso, dichas personas propietarias deberán constituir al efecto, y con carácter previo al acto de recepción de dichas obras, una Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación en los términos contenidos en la Sección 4.ª del Capítulo III del Título I del presente Reglamento.

En las obras de urbanización realizadas en régimen de gestión indirecta y, en todo caso, por particulares, el deber previsto en el párrafo anterior comienza en el momento de la recepción definitiva por el Municipio de las correspondientes obras, de acuerdo con lo establecido en el artículo 182 del presente Reglamento, o en el momento en que deba entenderse producida, de acuerdo con lo establecido en el artículo 181 de este Reglamento.

En las obras de urbanización realizadas por Administraciones o entidades públicas distintas del Municipio, el deber previsto en el párrafo primero comienza a partir de la entrega efectiva a éste por la actuante de las obras de urbanización.

2. En las Entidades Urbanísticas Colaboradoras de Conservación la participación de las personas propietarias privadas de parcelas lucrativas en la obligación de conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, cuando no estén a cargo del Municipio, se determinará en función de la participación que tuviesen fijada en el proyecto de

reparcelación, o en su caso, en la que se hubiere fijado en la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación, la cual deberá ser objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad.

Si sobre los solares se hubiesen constituido regímenes de propiedad horizontal, la contribución de las personas propietarias en la referida obligación de conservación y mantenimiento se determinará por la cuota de participación con relación al total del valor del inmueble que tenga asignada en cada comunidad, siendo ésta el sujeto inicialmente obligado”.

1247 El mantenimiento por parte de propietarios de los solares abarca el del espacio público urbano y las infraestructuras y servicios técnicos correspondientes, en los mismos términos que debería hacerlo el Ayuntamiento, pero además no tiene por qué centrarse en nueva urbanización, sino que puede plantearse para la conservación de urbanización existente.

1248 El artículo 153.3.a de la LOUA determinaba que los propietarios pueden asumir voluntariamente la conservación de la urbanización, siempre que se justifique en base al interés general, y se constituyen en entidad urbanística de conservación.

1249 Esta posibilidad es una novedad introducida por la LISTA, ya que las condiciones y características de la urbanización pueden aconsejar una delimitación expresa del ámbito a estos efectos. Esto permite al Municipio trasladar esta obligación a los propietarios de forma excepcional y, lógicamente, justificada.

1250 Según el artículo 153.3.b de la LOUA esta posibilidad debía de estar prevista de forma justificada por el planeamiento urbanístico.

1251 Para el artículo 153 de la LOUA las entidades urbanísticas de conservación eran “entidades de derecho público, de adscripción obligatoria y personalidad y capacidad jurídicas propias para el cumplimiento de sus fines, desde su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras”, y la participación de los propietarios en las mismas se debía determinar: “a) Con arreglo a la que dispongan los estatutos de la entidad urbanística de conservación. b) En su defecto, a tenor de la que les haya correspondido en el sistema de ejecución de la unidad de ejecución correspondiente. c) En último término, conforme a la que les esté asignada en la comunidad de propietarios, si se ha constituido una en régimen de propiedad horizontal”.

1252 Artículo 101 de la LPACAP.

1253 Régimen de participación. Artículo 69 del RGU: “1. La participación de los propietarios en la obligación de conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, cuando no esté a cargo de la Administración actuante, se determinará en función de la participación que tuviesen fijada en la Junta de Compensación, en el proyecto de reparcelación o, en su caso, en la que se hubiere fijado en la Entidad de conservación. 2. Si sobre las parcelas se hubiesen constituido regímenes de propiedad horizontal, la contribución de los propietarios en la referida obligación de conservación y mantenimiento se determinará por la cuota de participación con relación al total del valor del inmueble que tenga asignada en cada comunidad”.

1254 Artículo 180 del RGU.

“1. La cesión de las obras de urbanización e instalaciones y dotaciones cuya ejecución estuviere prevista en el plan de ordenación y proyecto de urbanización aplicables se efectuará por la Junta de Compensación en favor de la Administración actuante dentro de un plazo no superior a tres meses, contado desde la recepción definitiva por la Junta.

2. La cesión a que alude el número anterior podrá referirse a una parte del polígono o unidad de actuación aun cuando no se haya completado la urbanización de ese ámbito territorial, siempre que el área ya urbanizada constituya una unidad funcional directamente utilizable y se haya producido respecto de la misma la recepción definitiva por parte de la Junta de Compensación.

3. Las cesiones de obras, instalaciones y dotaciones a que se refiere este artículo serán formalizadas en actas que suscribirán la Administración actuante y la Junta de Compensación”.

1255 Para la LOUA las obras debían de encontrarse “en buen estado y con arreglo a los proyectos y las prescripciones previstas”, y siendo así, debían de darse por recibidas.

La LOUA exigía que “se levantará la correspondiente acta, comenzando entonces, sin perjuicio de la asunción de la conservación por el municipio o por la entidad responsable” en los supuestos previstos por la propia Ley, si bien se establecía un plazo de garantía de un año, durante el cual “la persona o entidad que hubiera entregado las obras al municipio responderá de cuantos defectos y vicios de construcción sean apreciados, debiendo proceder a su reparación o subsanación”.

El artículo 154.3 de la LOUA advertía de que “cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas se hará constar así en el acta, así como los defectos observados y las medidas precisas para remediarlos y el plazo máximo en el que éstas deberán ser ejecutadas”.

El mismo artículo 154 señalaba a los sujetos obligados a la entrega:

-Persona o entidad, pública o privada, responsable de la actuación de acuerdo con el sistema de actuación aplicado, cuando se trate de obras resultantes de una unidad de ejecución.

-La persona o entidad que materialmente las haya ejecutado, en otro caso.

Para la LOUA el “acto de recepción deberá producirse dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la solicitud, salvo que el municipio acuerde, dentro de los dos primeros meses del mismo, prorrogarlo en dos meses más. El acuerdo de prórroga deberá motivarse en el número de solicitudes pendientes o en la entidad o complejidad de las obras a recibir. Transcurrido el plazo máximo para la recepción de las obras sin que ésta haya tenido lugar, se entenderá producida por ministerio de la Ley, quedando relevado el solicitante de su deber de conservación y comenzando a partir de dicho momento el cómputo del año de garantía”. En cualquier caso “las recepciones se documentarán mediante el otorgamiento de acta, cuya certificación administrativa se remitirá al Registro de la Propiedad”.

La LOUA obligaba a remitir el Registro de la Propiedad el acta de recepción, sin embargo esta cuestión no es abordada por la LISTA. Puede tener cobertura en el artículo 65.1.h del TRLSRU.

CAÑETE SÁNCHEZ, Juan Antonio. “La recepción de la urbanización: tratamiento diferenciado y compatible de la recepción por silencio y la recepción tácita en Andalucía. Análisis jurisprudencial”. Noticias Jurídicas. 2011.

<https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4637-la-recepcion-de-la-urbanizacion-tratamiento-diferenciado-y-compatible-de-la-recepcion-por-silencio-y-la-recepcion-tacita-en-andalucia-analisis-jurisprudencial/>. Octubre 2021.

1256 Se ha concretado que ámbito puede abarcar la recepción parcial de las obras, eliminado la ambigüedad existentes en la legislación anterior (“podrán ser objeto de recepción parcial aquellas partes de obra susceptibles de ser ejecutadas por fases que puedan ser entregadas al uso público, según lo establecido en el correspondiente instrumento de planeamiento”- artículo 154.7 de la LOUA-, o “la cesión a que alude el número anterior podrá referirse a una parte del polígono o unidad de actuación aun cuando no se haya completado la urbanización de ese ámbito territorial, siempre que el área ya urbanizada constituya una unidad funcional directamente utilizable y se haya producido respecto de la misma la recepción definitiva por parte de la Junta de Compensación” –artículo 180.2 del RGU-). En todo caso habría que comentar que la referencia a “unidad funcional directamente utilizable” que prevé el artículo 180.2 del RGU, en caso de que el planeamiento urbanístico o PU no establezca otra cosa, hay que ponerla en relación con la capacidad de esas obras para permitir que parcelas concretas tenga la dotación y servicios suficientes para que pueda ser considerada solar, y por lo tanto, apta para el uso propuesto por el Plan. En este sentido habría que considerar el supuesto de edificación y urbanización simultánea y la previsión de habilitar ocupación/utilización en esos casos, según la regulación establecida en los artículos 41 y 42 del RGU (artículo 41.2) “no se permitirá la ocupación de los edificios hasta que no esté realizada totalmente la urbanización que afecte a dichos edificios y estén en condiciones de funcionamiento los suministros de agua y energía eléctrica y las redes de alcantarillado”.

Ahora, el ámbito de recepción parcial o está previsto en el instrumento de ordenación urbanística, o en el PU, o hay que concretarlo expresamente siguiendo el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución (artículo 99.5 de la LISTA).

1257 El régimen de garantías se podía extraer del contenido del artículo 55.1 párrafo segundo de la LOUA cuando señalaba la posibilidad de autorizar la edificación y la urbanización de forma simultánea:

“Podrán autorizarse actos de construcción, edificación e instalación en parcelas, aun antes de ultimar la urbanización, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

a) Firmeza en vía administrativa del instrumento de equidistribución entre los propietarios de la unidad de ejecución de los beneficios y las cargas derivados de la ordenación urbanística, cuando dicha distribución resulte necesaria.

b) Aprobación definitiva del proyecto de urbanización de la unidad de ejecución.

c) La previsibilidad, apreciada por el municipio en función del estado real de las obras de urbanización, de que al tiempo de la terminación de la edificación la parcela estará dotada con los servicios precisos para que adquiera la condición de solar. Será preceptiva la formalización del aval que garantice suficientemente las obras pendientes de ejecutar.

d) Asunción expresa y formal por el propietario del compromiso de no ocupación ni utilización de la construcción, edificación e instalación hasta la completa terminación de las obras de urbanización y el funcionamiento efectivo de los correspondientes servicios, así como del compromiso de consignación de esta condición con idéntico contenido en cuantos negocios jurídicos realice con terceros, que impliquen traslación de facultades de uso, disfrute o disposición sobre la construcción, edificación e instalación o partes de las mismas.

e) No podrá concederse licencia municipal de primera ocupación hasta que no estén finalizadas las obras de urbanización”.

1258 Puede resultar de interés el adentrarse en los orígenes de la figura del urbanizador en la legislación urbanística española.

La figura del urbanizador tiene una larga historia, con origen en el concepto de “urbanismo concertado” regulado a partir de la LS76 y la práctica de ejecución a través de convenios urbanísticos entre la Administración y los particulares.

La Exposición de Motivos de la LS76 afirmaba que “las actuaciones en suelo urbanizable no programado han sido objeto de ‘ex novo’ de una regulación especial acorde con su naturaleza”. Según este Texto, “no se trata en este supuesto de una ejecución inmediata de todas las determinaciones de un plan, que no existe más que en sus condicionantes mínimos, sino de articular los mecanismos mediante los cuales se pueda actualizar, a incitativa de la administración o de los administrados, el potencial destino urbano que como mera posibilidad se prevé en el plan para este suelo”, de tal forma que el desarrollo del suelo urbanizable no programado a través de la figura de planificación denominada desde este momento como Programa de Actuación Urbanística (PAU) favorecía “la incorporación de formas de actuación de la iniciativa privada, que la experiencia ha demostrado ser aprovechables, y que tienen actualmente dificultades para producirse dentro de la legalidad. Se trata de abrir nuevos cauces a la actividad y capacidad de los agentes privados de la urbanización para una buena parte del proceso de desarrollo urbano por unidades de cierta entidad. Dentro de este planteamiento se establece el marco para que el plan pueda asimilar fórmulas de urbanismo concertado dentro de un sistema de garantías y de obligaciones que permitan seleccionar y tamizar esas actuaciones de acuerdo con sus objetivos”.

García de Enterría y Parejo Alfonso (obra citada), en su análisis de los cambios introducidos por la Reforma de 1975, deteniéndose en la clasificación del suelo como urbanizable no programado y su desarrollo a través de la figura de planificación urbanística denominada PAU, hacen el siguiente comentario: “a la idea de suplir determinaciones del Plan General se ha unido, pues, la de incorporación de técnicas de ‘urbanismo concertado’; ambas perceptivas, que no están entre sí vinculadas por su naturaleza, son las que han venido a prestar su carácter singular a esta figura de los Programas de Actuación Urbanística”. Estos mismos autores comentan el significado del urbanismo “concertado” y su encaje en nuestro sistema legal: “la idea de un ‘urbanismo concertado’ precede de la experiencia

francesa y se recibe (...) en la reforma legislativa de 1975. El reconocimiento de las limitaciones de la Administración Pública en orden tanto a la gestión urbanística en general, como a la efectiva realización de la urbanización, por la doble razón de su incapacidad de gestión e insuficiencia de medios económicos, se traslada al campo estrictamente jurídico, operando una despublificación de la ordenación urbanística hasta el mismo límite que marcan las posibilidades de gestión y financiación públicas -suelo urbano y suelo urbanizable programado- y, por consiguiente, una correlativa privatización de la función pública urbanística en la misma medida -suelo urbanizable no programado- (...). De esta forma, el desarrollo urbanístico en el suelo urbanizable no programado no resulta de una ordenación establecida normalmente en ejercicio de la potestad pública de planeamiento, sino de una ordenación ‘concertada’ con la iniciativa privada. Esta es la que asume el protagonismo en la conformación de aquel desarrollo. Hasta tal punto, que su intervención no se limita a la fase de ejecución del planeamiento, sino a la fijación de las opciones de ordenación. Y ello, porque, una vez establecidos por el Plan General los límites a respetar en todo caso por las actuaciones en suelo urbanizable no programado como garantía de su no contradicción con la ordenación del resto del territorio, la Administración se concreta en principio en dicho suelo, como dice la propia Exposición de motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, ‘a seleccionar y tamizar esas actuaciones de acuerdo con sus objetivos’ y con arreglo a aquel sistema de garantías prefijado”.

Los autores señalados hacen un comentario específico sobre el origen de estas fórmulas de concertación que encuentran una regulación precisa, entre otras, en el desarrollo del suelo urbanizable no programado clasificado por el planeamiento general al amparo de la legislación urbanística de 1976: “la inspiración de esta nueva fórmula de urbanismo concertado es indudablemente francesa, como (...) puso de relieve T.R. Fernández Rodríguez con respecto a los antecedentes de aquella en nuestro propio derecho: el artículo 22.c. de la Ley del III Plan de Desarrollo Económico y Social, y el Decreto de 18 de agosto de 1972 sobre concursos para actuaciones de urbanismo concertado en Madrid, dictado al amparo de dicho precepto legal (...). El modelo concreto es el de las ‘zones d’aménagement concerté’”. Con la clasificación del suelo urbanizable no programado y su concreción a través de la figura de planificación del PAU, así como la previsión de su formulación y su desarrollo, en sus distintas modalidades, a través de las propuestas y la concertación con la iniciativa privada, la legislación urbanística española da carta de naturaleza a fórmulas de desarrollo urbanístico desligadas del corsé propio que enmarca la actividad urbana dentro de la esfera eminentemente pública (por lo menos en lo que se refiere a la ordenación y la planificación urbana) para posibilitar actuaciones, dentro de un marco general, condicionadas por el interés privado y por la tendencia propia del mercado del suelo. No obstante, estas fórmulas se ensayan dentro de un esquema de utilización del suelo que sigue las pautas del interés general señalado por la planificación urbanística global (el PGOU), y dentro de un desarrollo en plazos fiscalizados por la Administración a través de la misma aprobación de programación (con la aprobación del PAU).

Merelo Abela (MERELO ABELA, José Manuel. “La reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo”. Banco de Crédito Local. 1991) explica que, desde la conformación del sistema, asumido de forma clara y sin modificaciones por la LS76, “el suelo urbanizable no programado es un suelo que se declara adecuado, en principio, para ser urbanizado, pero cuya ordenación y, sobre todo, programación no se realiza desde el Plan General, sino que se remite a un instrumento de planeamiento de desarrollo (...). Desde el propio Plan General sólo se establecen unas determinaciones marco, que dejan una gran amplitud para su posterior desarrollo: señalamiento de usos incompatibles y características técnicas y magnitudes mínimas que han de reunir las actuaciones en esta categoría de suelo. (...) la formulación del planeamiento de desarrollo, que en un primer nivel, con el Programa de Actuación Urbanística tiende a situar al suelo inicialmente no programado con el grado de determinaciones propio del suelo programado desde el propio Plan General, corresponderá a la iniciativa privada a la que hubiera acudido al concurso convocado al efecto y hubiera resultado adjudicataria del mismo” (por lo menos, según reconoce el autor, en la modalidad de aplicación más general, mediante concurso).

La ejecución de la actividad urbanizadora en suelo urbanizable no programado, mediante la aprobación del correspondiente PAU, tenía una regulación precisa en los artículos 177 a 184 de la LS92. El artículo 177 establecía, en su apartado 1 que “las Entidades locales, de oficio o a instancia de parte, podrán convocar concurso para la formulación y ejecución de programas de actuación urbanística, de conformidad con las determinaciones y los criterios que, a este efecto, señale el Plan General”. Por tanto, la primera forma de desarrollo de esta actuación urbanística “concertada” arrancaba de la posible convocatoria de “concurso para la formulación y ejecución” de los PAU, todo esto, en el marco general claro de las “determinaciones y criterios” que señalaba el PGOU. Hay que tener en cuenta, además, que en el esquema de la LS76 y LS92 ésta es la previsión general, es decir, la convocatoria de concurso, planteándose como excepción la posibilidad de “formulación y ejecución directa de los programas de actuación urbanística” que recogía el artículo 180.1 de la LS92, y la posibilidad de “formulación directa y de concurso para la ejecución” que regulaba en el artículo 181 del mismo Texto legal:

“De acuerdo con las previsiones del Plan General, y sin detrimento de los programas en él establecidos, las entidades locales podrán formular y ejecutar directamente programas de actuación urbanística sin que sea necesario, en este supuesto, la convocatoria del concurso”.

“De haberse formulado directamente programa de actuación urbanística por las entidades locales, éstas podrán convocar concursos para la adjudicación y desarrollo de los mismos, con sujeción a las leyes y disposiciones que regulaban sus respectivas competencias. Las bases del correspondiente concurso se ajustarán a lo dispuesto en el artículo 177.3”.

Pues bien, volviendo al esquema general, el artículo 177.2 de la LS92 al referirse a las bases del concurso para la formulación del PAU, determinaba que “señalarán las zonas aptas para la localización de las actuaciones, la magnitud de las superficies urbanizables, las exigencias mínimas del planeamiento en relación con las determinaciones y criterios que a estos efectos establezca el Plan General, con señalamiento de los usos genéricos a que se destine la actuación, las determinaciones sobre programación previstas por la presente Ley, las garantías y sanciones en caso de incumplimiento y demás circunstancias que configuren la referida actuación”.

Según el apartado 3 del mismo artículo 177 señalado:

“En las bases se concretarán, asimismo, las demás obligaciones que deben asumir los adjudicatarios respecto a la ejecución del programa, que comprenderán, cuando menos, las siguientes: a) Cesión gratuita a la Entidad local de los terrenos destinados a dotaciones públicas. b) Construcción de la red viaria completa de la zona de actuación y de las redes de abastecimiento de agua y energía eléctrica, saneamiento, alumbrado público y demás servicios que, en su caso, se prevean. c) Construcción de las necesarias conexiones en el exterior de la zona de actuación, con las redes señaladas en el apartado anterior. d) Previsión y ejecución de dotaciones adecuadas a las dimensiones y finalidades de la actuación que, cuando se trate de usos residenciales, consistiría, como mínimo, en la creación de espacios verdes públicos y en la construcción de centros docentes, sociales y comerciales. e) La cesión de los terrenos en los que se localice el aprovechamiento correspondiente a la Administración, que podrá ser superior al establecido con carácter general en la presente Ley. f) Los precios máximos de venta o alquiler de las edificaciones, cuando en las propias bases así se exija”.

El artículo 219 del RGU concretaba de forma más precisa el alcance de las bases para la formulación del PAU, estableciendo su apartado 2 que las bases para la formulación debían de contemplar las obligaciones que han de asumir los adjudicatarios, que, además de las ya señaladas, podían alcanzar a “cualquiera otras obligaciones que la Entidad local o urbanística especial dispusiere en función del destino de la actuación o de relación con ella y el suelo urbano o urbanizable programado, aunque tales obligaciones hubieran de cumplirse fuera del ámbito territorial concreto a que afecte la unidad que se programe”.

El mismo Texto reglamentario (apartado 3 del artículo 219 del RGU) señalaba las obligaciones que debían cubrir los adjudicatarios del concurso y que habían de estar contemplados en las bases, tal y como ocurría con la obligación de acompañar la oferta con un avance de planeamiento, presentación

dentro de plazo del PAU y del PPO (si se desarrollaba en una sola etapa, o del Plan Parcial correspondiente a la primera etapa), el compromiso de completar el planeamiento en los plazos señalados en el PAU, y la obligación de incluir los programas de edificación.

Las bases para la formulación y ejecución del PAU debían continuar según lo previsto los artículos 220 y 221 del RGU. Según el artículo 222 del RGU *“el adjudicatario del concurso presentará, en el plazo establecido en las bases, el correspondiente programa de actuación urbanística, de acuerdo con el avance de planeamiento presentado”*. Este mismo artículo, en sus apartados 3 y 4 determinaba que *“las Entidades locales o urbanísticas especiales sólo podrán denegar la aprobación inicial o provisional del programa de actuación urbanística cuando no se ajuste a los requisitos contenidos en las bases o a las determinaciones del Plan General. Podrán suspender el trámite hasta que se complete el expediente si faltare alguno de los documentos preceptivos señalados en las bases”*, y que *“la falta de presentación del programa dentro de plazo establecido en las bases dará lugar a la resolución de la situación constituida.”*

Hasta aquí, el supuesto articulado claramente dentro del esquema de urbanismo *“concertado”* previsto, en su día, para el suelo urbanizable no programado, ya que era a través del concurso, en relación con unas bases mínimas establecidas por la Administración, donde se determinaba el contenido concreto (que alcanzaba, según este esquema supuestos de mayores obligaciones que las establecidas legalmente -artículo 177.3.e y f-) de la ordenación urbanística a desarrollar.

Frente a esta posibilidad que se planteaba como preferente y típica en el sistema, estaba la posibilidad de formulación directa y ejecución directa de los PAU por parte de las Administración actuante (artículo 180 de la LS92), o la formulación directa y ejecución mediante concurso (artículo 181 de la LS92). En este segundo supuesto se mantenía un esquema de urbanismo *“concertado”* basado en la convocatoria de concursos para la ejecución de los PAU. Según el artículo 181 *“las bases del correspondiente concurso se ajustarán a lo dispuesto en el artículo 177.3”*, es decir a la definición del régimen de obligaciones que deben asumir los adjudicatarios en el supuesto de PAU que se formulaba y ejecutaba una vez adjudicado por concurso la propia formulación. En este sentido es importante destacar, tal y como señalaba el artículo 182 de la LS92, que *“los programas de actuación urbanística se ejecutarán por el sistema de compensación si el adjudicatario ostentara la titularidad de los terrenos, por cooperación o por el de expropiación, correspondiendo al adjudicatario la condición jurídica de beneficiario”*; y que, según el artículo 183 de la LS92 *“la aprobación del programa de actuación urbanística implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación, a los efectos de expropiación forzosa, de los terrenos necesarios para el enlace e la zona de actuación con los correspondientes elementos de los sistemas generales”*.

Por último, destacar, que según el apartado 1 del artículo 184 de la LS92 *“el incumplimiento de las obligaciones contraídas por los adjudicatarios facultará a la Administración para la resolución del convenio y para declarar la caducidad del Programa de Actuación Urbanística respecto de la parte pendiente de ejecución, sin perjuicio de las medidas que procedan, establecidas en las bases del concurso”*.

El esquema descrito, que se configuró como pieza clave del *“urbanismo concertado”* en el sistema urbanístico estatal, se vio trastocado por la promulgación de la LS98, que homogenizó el régimen jurídico del suelo urbanizable.

López Pellicer (LÓPEZ PELLICER, José Antonio. *“Naturaleza, supuestos y límites de los convenios urbanísticos”*. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Número 30. 1996), hizo una interesante reflexión sobre el alcance de las actuaciones en el suelo urbanizable no programado desde la perspectiva de su gestión de forma contractual. Según este autor *“donde las posibilidades de colaboración particular se manifiestan con mayor virtualidad en materia de urbanismo es, sin duda, en las actuaciones en suelo urbanizable no programado”*. Pellicer afirma que el desarrollo de los PAU *“permiten incorporar a la gestión urbanística a personas privadas seleccionadas normalmente mediante concurso y con las cuales la Administración concierta o conviene la ejecución del programa,*

e incluso la elaboración de éste”. Insiste este autor en que en el caso de formulación y ejecución del PAU mediante concurso estábamos en presencia *“de un tipo de contrato administrativo especial (de los contemplados en la legislación de contratos de las administraciones públicas) por cuanto concurren las circunstancias que determina (su vinculación al giro o tráfico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la competencia de aquélla), a los cuales se aplicará de forma supletoria la legislación de los contratos administrativos”*.

Los apartados 2 y 3 del artículo 4 de la LS92 determinaban que:

“Dicha gestión (urbanística) podrá ser asumida directamente por ésta (la Administración), o encomendarse a la iniciativa privada o entidades mixtas”.

“Cuando el mejor cumplimiento de los fines y objetivos del planeamiento urbanístico así lo aconseje, se suscitará la iniciativa privada en la medida más amplia posible, a través de los sistemas de actuación, o, en su caso, mediante concesión”.

El artículo 4, en sus apartados 2 y 3, de la LS98, establecía:

“La gestión pública a través de la acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscitará, en la medida más amplia posible, la participación privada”.

“En los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque esta no ostente la titularidad del suelo”.

La mayoría de los autores reconocieron en el tenor literal del artículo 4 de la LS98, el esbozo posible, desde el marco competencial legislativo del Estado en materia urbanística, de la figura del *“urbanizador”* (consecuencia lógica de la evolución del urbanismo *“concertado”*), que ya había sido ensayado en la legislación Valenciana dentro del esquema de gestión indirecta de los servicios prevista por nuestra legislación de régimen local. Así **Lliset Borrell (LLISET BORRELL, Francisco.** *“El sistema urbanístico español después de la Ley 6/1998”*. Bayer Hnos. 1998) afirmó que *“el artículo que comentamos (el 4 de la Ley 6/1998) no se refiere, desde luego, a la participación ciudadana (...), sino a los supuestos de vicariedad en el ejercicio de la función urbanística de ejecución de los planes de urbanismo. (...) el suscitar la iniciativa privada por parte de las Administraciones urbanísticas no es un problema de participación ciudadana y de democracia administrativa, sino un problema de vicariedad en el ejercicio de la función urbanística o, si se quiere, de gestión indirecta, por unos particulares, propietarios o no, de la ejecución de los planes”*.

Este esquema, que prevé la posibilidad genérica de la ejecución urbanística a través de la participación amplia de la iniciativa privada, incluso sin detentar el carácter de propietario del suelo, y mediante forma de gestión indirecta regladas en la legislación de régimen local, tal y como ocurre en la concesión, ha tenido otra regulación concreta, tanto en LS76 como en la LS2 (además del supuesto ya comentado de ejecución del suelo urbanizable no programado -ejecución urbanística *“concertada”*-), mediante la aplicación del sistema expropiación forzosa ejecutada por la figura del concesionario.

El artículo 172 de la LS92 establecía que *“cuando se fije la expropiación como sistema de actuación para una unidad de ejecución, podrán utilizarse las formas que permitan la legislación de local y resulten adecuadas a los fines de urbanización y edificación previstos en el planeamiento”*.

También, el apartado 1 del artículo 213 de la LS92 determinaba que *“las entidades locales podrán promover, para la gestión de las expropiaciones, las modalidades asociativas con otras Administraciones Públicas o particulares, de conformidad con la legislación de régimen local y urbanística”*. Y el artículo 214 del mismo Texto legal afirmaba que *“tendrán la consideración de beneficiarios de la expropiación las personas naturales o jurídicas subrogadas en las facultades del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales para la ejecución de planes u obras determinadas”*.

Es el RGU el que desarrollo de forma más precisa las posibles modalidades de gestión de las expropiaciones, centrándose en el supuesto de ejecución sistemática. Así, el artículo 211 del Reglamento señalado afirma que *“el Estado, las Entidades locales y las Entidades urbanísticas especiales podrán ejecutar los planes de ordenación a través de concesión administrativa, cuando el sistema de actuación*

sea el de expropiación”. Según el artículo 212 del RGU “la concesión se otorgará mediante concurso que se tramitará con arreglo al procedimiento de contratación aplicable en razón de la Administración actuante”.

Está claro, que el resultado de la adjudicación de un concurso para la concesión administrativa para la ejecución de una unidad de actuación por el sistema de expropiación, implica un contrato (una contratación administrativa), que asume parte convenidas como resultado de las ofertas verificadas en la presentación de la correspondiente plica.

En resumen, y como señala **López Pellicer**, es en la fase de ejecución del planeamiento, donde la actividad urbanística se manifiesta de manera real y operativa, “donde la gestión convencional ofrece mayores posibilidades”, ya que, como insiste este autor “no se trata ahora de ejercitar, como sucede en la fase de planeamiento, una potestad de ordenación y, como tal, normativa, sino de materializar y llevar a la realidad de manera concreta sus determinaciones. Es aquí donde la fórmula del convenio permite instrumentar jurídicamente determinados supuestos, que se refieren, sobre todo, unos, a la actuación mediante gestión privada de ‘unidades de ejecución’ y otros a determinadas ‘actuaciones asistemáticas’ en suelo urbano”.

Con carácter general, en materia de ejecución urbanística, el artículo 95 de la LOUA preveía que la Administración de la Junta de Andalucía y los municipios podían suscribir convenios, conjunta o separadamente, con personas públicas y privadas, sean propietarios o no de los terrenos afectados, para determinar las condiciones de ejecución del planeamiento en vigor a la firma de éstos.

Es esta posibilidad amplia de convenio y de gestión indirecta la acción urbana (de la intervención clara del concesionario), la que hoy día justifica y da carta de naturaleza a la figura del “urbanizador”, después de una larga trayectoria legal, marcada por los inicios de la ejecución urbanística “concertada”, centrada, en su origen, en los nuevos desarrollos (el suelo urbanizable no programado en su día y la ejecución del sistema de expropiación).

1259 Artículo 99 de la LISTA.

1260 Artículo 100 de la LISTA.

1261 Desde la vigencia de la LS92 los modos de desarrollar la ejecución urbanística se ha organizado mediante formas sistemáticas, dentro de ámbitos denominados unidades de ejecución, a través de las que se resuelve de forma integrada las operaciones de transformación física y jurídica mediante un sistema de actuación. Los sistemas de actuación pueden ser privados (compensación) y públicos (cooperación y expropiación). La ejecución de carácter integral, desarrollado a través de uno de los sistemas de actuación contemplados en la legislación permite, simultáneamente, obtener las cesiones de suelo, conformar fincas en función de la ordenación urbanística para materializar el aprovechamiento susceptible de adquisición de cada interesado, y urbanizar.

1262 Esto es, cuando no esté prevista una actuación de transformación, pero si otro tipo de actuaciones urbanística (artículo 24.2 de la LISTA, para la “mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, la obtención de sistemas generales y locales o para mejorar o completar la urbanización”).

También desde la legislación histórica se ha organizado la solución de problemas específicos de ejecución relacionados con operaciones puntuales de urbanización, de obtención de suelo dotacional, o de distribución de aprovechamiento urbanístico, a través de formas asistemáticas de ejecución.

1263 **ESTEBAN NOGUERA, Juli.** (Obra citada).

1264 Suelo rústico y/o urbano, sometido a actuaciones de transformación en terminología de la LISTA.

1265 Con carácter previo puede definirse el término polígono, unidad de actuación o unidad de ejecución (este último término es el que se utiliza en la regulación actual), como el espacio o ámbito territorial en que se divide el suelo urbanizable (rústico objeto de actuación de transformación de nueva urbanización) o suelo urbano no consolidado (urbanos sometido a actuación de reforma interior) para llevar a cabo las actuaciones de transformación urbanística tanto desde un punto de vista jurídico y material, de modo integrado o sistemático a través de un sistema de actuación, en el que se

garantizará el reparto equitativo de beneficios y cargas. A cada unidad de ejecución le corresponderá un sistema de actuación. Deberán incluirse en las unidades de ejecución los suelos dotacionales precisos para su ejecución racional (dotaciones de sistema local delimitadas por el planeamiento urbanístico al servicio del ámbito que se delimita y, en todo caso, sistemas generales adscritos al mismo para su obtención) y las parcelas edificables que como consecuencia de ella se transformen en solares.

1266 Es la ejecución de carácter integral, desarrollado a través de uno de los sistemas de actuación contemplados en la legislación, y que permite, simultáneamente, obtener las cesiones de suelo, conformar fincas en función de la ordenación urbanística para materializar el aprovechamiento susceptible de adquisición (subjeto) de cada interesado, y urbanizar; que se materializa en ámbitos denominados unidades de ejecución.

1267 Artículo 99 de la LISTA. Antes, artículo 105 de la LOUA.

1268 Relación de sistemas de actuación, artículo 100 de la LISTA. Antes, artículo 107 de la LOUA.

1269 En la legislación de Cantabria este tipo de ámbitos sobre el que procede la reparcelación recibe el nombre de unidad de actuación (artículo 135 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria), al igual que en la legislación de Castilla-La Mancha, que deben ser establecidas por los correspondientes “Programas de Actuación Urbanizadora” (artículo 110 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística Castilla-La Mancha). También unidades de actuación integral (artículo 93 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura).

1270 Estos criterios generales de delimitación, que se correspondían con el propio concepto de unidad de ejecución, eran muy similares a los que definía el concepto de polígono de actuación que contenía el artículo 117 de la LS76, y eran novedad en relación con el concepto de unidad de ejecución de la LS92 (artículos 144 y siguientes), ya que era obligatoria la justificación de su viabilidad económica, que en el caso de la LS92 se suponía justificada a través del parámetro del aprovechamiento tipo (AM) del AR (el aprovechamiento tipo era el beneficio adecuado, que al contrastarlo con las cargas, aseguraba una rentabilidad que hacía factible la ejecución urbanística). De ahí que la LS92 previera la compensación de determinadas actuaciones por no resultar rentables sólo en el supuesto de los municipios donde no fuera de aplicación la delimitación de áreas de reparto y aprovechamiento tipo (artículo 153), mientras que la LOUA recogía esta posibilidad en todos los casos (ténganse en cuenta que sobre el suelo incluido en unidades de ejecución siempre había que establecer áreas de reparto y aprovechamiento medio, tal y como señalaba el artículo 58 de la LOUA), si se considera el contenido literal del párrafo tercero del apartado 1 del artículo 105:

“Cuando la actividad de ejecución en determinadas unidades de ejecución no sea previsiblemente rentable, por resultar en coste de las cargas igual o mayor que el rendimiento del aprovechamiento lucrativo materializable en ellas, el municipio podrá autorizar, sin modificar la ordenación urbanística de aplicación, una reducción de la contribución de los propietarios a dichas cargas, una compensación económica a cargo de la Administración o una combinación de ambas medidas, procurando equiparar los costes de la actuación a cargo de los propietarios a los de otras unidades de ejecución similares y rentables”.

El esquema general de características y requisitos que debía reunir la delimitación de unidades de ejecución, según la LOUA, y las novedades introducidas en relación con la regulación anterior, era el siguiente:

-La delimitación de sectores por el planeamiento urbanístico, salvo que se expresará lo contrario, implicaba la delimitación simultánea de unidades de ejecución.

-Las unidades de ejecución podían ser discontinuas en suelo urbano y con carácter excepcional y justificado, por las características especiales de ejecución, en suelo urbanizable.

-Todo el suelo urbanizable ordenado, salvo en el supuesto de sistemas generales, debían ser inclui-

dos en unidades de ejecución. Esto no impedía la adscripción de los sistemas de cara a su obtención gratuita.

-En suelo de borde entre el urbano no consolidado y el urbanizable podían delimitarse unidades de ejecución que abarcarán ambos suelos en caso necesario y justificado.

-En suelo urbano no consolidado el objeto de la delimitación de unidades de ejecución podía consistir, exclusivamente, en el pago de cuotas de urbanización para cubrir costos de infraestructuras, servicios y equipamientos, cuotas que podían cubrirse por el mecanismo de contribuciones especiales. En cuando a la delimitación, el artículo 106 de la LOUA determinaba que cuando la unidad de ejecución no se contuviera en el instrumento de planeamiento, la delimitación “se efectuará por el municipio, de oficio o a instancia de parte, previa información pública y audiencia a los propietarios afectados por un plazo común de veinte días y publicación en el Boletín Oficial de la Provincia”. Si se tenía en cuenta que, por principio, siempre se delimitan unidades de ejecución (el sector definía la unidad de ejecución si no se expresaba lo contrario), habría que entender que este procedimiento era extensible, también, al ajuste o modificación de las ya delimitadas, tal y como reconoce de forma concreta el artículo 38 del RGU (específicamente, el apartado 2 del mismo):

“1. La determinación y delimitación de los polígonos y unidades de actuación, cuando no estuviere contenida en los Planes, se ajustará al siguiente procedimiento: a) Se iniciará de oficio por la entidad local o urbanística especial actuante o a instancia de los particulares interesados. b) Aprobado inicialmente el expediente, se someterá por la entidad actuante a información pública durante el plazo de quince días, mediante anuncios que a tal efecto se inserten en el Boletín Oficial de la provincia y en un periódico de los de mayor circulación de la provincia. En todo caso será preceptiva la citación personal de los propietarios de terrenos incluidos en el polígono o unidad de actuación, para los que el plazo empezará a contarse desde el día siguiente al de la recepción de la notificación. c) El expediente con las reclamaciones y observaciones que se hubieren formulado será resuelto definitivamente por la entidad local urbanística especial actuante. Cuando se trate de acuerdos de las entidades locales, bastará para su adopción la mayoría simple. d) Para la efectividad de la delimitación se precisará la publicación de la aprobación definitiva en el Boletín Oficial de la provincia. 2. Los mismos trámites se seguirán cuando hubiere polígonos o unidades de actuación ya delimitados”.

1271 Operaciones integrales de transformación, tanto jurídicas (transformación de la propiedad y el resto de derechos sobre la misma para adaptarlas a las previsiones de la ordenación urbanística), como físicas o materiales a través de la ejecución de las obras de urbanización necesarias.

1272 Incluye la ejecución de conexiones exteriores para los servicios necesarios dentro del ámbito según las previsiones de la ordenación urbanística.

1273 Distribución equitativa del derecho al aprovechamiento urbanístico que se materializa en la unidad, así como la distribución, igualmente equitativa, de las obligaciones derivadas de su ejecución.

1274 Contempla una redacción similar a la de la LOUA. Implica que las determinaciones del planeamiento puedan materializarse, desde el punto de vista técnico (y físicamente), dentro del ámbito. Pero, a la vez debe ser, desde el punto de vista económico, viable, o lo que es lo mismo rentable, permitiendo un margen de beneficio aceptable para la propiedad o la promoción, entre los beneficios obtenidos por la materialización del aprovechamiento subjetivo y los costes exigidos como consecuencia de las obligaciones urbanísticas. Nada dice la LISTA en el supuesto que la delimitación de la unidad de ejecución no cumpla con el requisito de “idoneidad técnica y viabilidad económica”.

1275 El artículo 112 de la LOUA determinaba en tratamiento que había que dar a estos bienes. Ver también la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

1276 POU, PPO o PRI (en este caso, si las actuaciones de reforma interior permiten que sea factible la delimitación de unidades de ejecución). No parece factible la delimitación de unidades de ejecución por parte de los EO, ya que las actuaciones de mejora en suelo urbano son objeto de ejecución asistemática. Ver artículo 88.2 de la LISTA.

1277 “El plazo máximo para resolver el procedimiento será de seis meses. La falta de notificación de la resolución expresa dentro del plazo máximo indicado tendrá efecto desestimatorio si el procedimiento se inicia a instancia de persona interesada y producirá su caducidad cuando se inicie de oficio”.

La LISTA consolida el procedimiento para la delimitación ex novo y para la modificación de las ya delimitadas, en línea con el contenido del artículo 38 del RGU.

Ver por ejemplo artículo 114 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística Castilla-La Mancha:

“1. La delimitación de las unidades de actuación se contendrá en los planes territoriales y urbanísticos y en los Programas de Actuación Urbanizadora. Para favorecer la actividad urbanizadora, se procurará diversificar la extensión de sus superficies.

2. Los Programas podrán volver a delimitar el ámbito de las unidades de actuación previstas en los Planes, adecuándolo a condiciones más idóneas para el desarrollo de la correspondiente actuación, pudiendo ésta extenderse a cuantos terrenos sean necesarios para la conexión a las redes de servicio existentes en el momento de programar la actuación.

3. Las unidades de actuación podrán delimitarse en los proyectos de urbanización, en el caso de actuaciones a realizar en el régimen de obras públicas ordinarias”.

1278 Adscripción para su obtención por parte de la Administración (fundamentalmente por el mecanismo de ocupación directa, artículo 117 de la LISTA).

1279 Artículo 92.3 de la LISTA.

Según el artículo 101.1.b del RGU “el expediente de reparcelación se iniciará: a) Por ministerio de la Ley cuando se apruebe definitivamente la delimitación del polígono o unidad de actuación (unidad de ejecución)”;

y el artículo 104 del mismo Texto reglamentario señala: “1. La iniciación del expediente de reparcelación llevará consigo, sin necesidad de declaración expresa, la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación y edificación en el ámbito del polígono o unidad de actuación hasta que sea firme en vía administrativa el acuerdo aprobatorio de la reparcelación.

2. Se entenderán comprendidas en la suspensión todas las licencias de obras de nueva planta o reforma de las edificaciones existentes, movimientos de tierras y cualesquiera otras que afecten a la configuración física de las fincas o puedan perturbar el resultado de la reparcelación en curso.

3. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la iniciación del expediente tendrán derecho a ser resarcidos en la forma que señalan los artículos 27.4 de la Ley del Suelo y 121 del Reglamento de Planeamiento”.

1280 La posibilidad de simultanear edificación y urbanización, teniendo en cuenta que es factible ejecución y recepción parcial de esta última. Según la Exposición de Motivos de la Ley “se aclara el régimen que permite simultanear las obras de urbanización y edificación en coordinación con las fases definidas de la urbanización y se reconoce la posibilidad de establecer fases para las obras de edificación con arreglo a un régimen de garantías”. Ver artículo 134.2.b de la LISTA

1281 Artículo 84.2.c de la LISTA.

1282 Artículo 4 de la LISTA: viabilidad social, ambiental y paisajística, ocupación sostenible del suelo, uso racional de los recursos y eficiencia energética, resiliencia, viabilidad económica y gobernanza.

1283 **García de Enterría y Parejo Alfonso** (obra citada) explicaron el concepto de sistema de actuación del siguiente modo: “las técnicas de ejecución que hasta ahora hemos estudiado –polígono o unidad de actuación (léase ahora unidad de ejecución) y proyecto de urbanización- determinan, cara a esa ejecución del planeamiento la unidad de actuación (el ámbito en que se va a actuar, que debe ser autosuficiente, en el sentido de ser capaz de asumir las cesiones de suelo obligatorias, de posibilitar la distribución equitativa de beneficios y cargas y de costear la obra urbanizadora) y las obras a realizar y su costa. Pero, para realizar las diversas operaciones en que consiste la ejecución hasta la ultimación de la actuación urbanística (cesiones de suelo; distribución de beneficios y cargas mediante reparcelación o compensación, en su caso; realización de la obra urbanizadora) resulta aún preciso definir quien

asume esas operaciones y como (bajo qué régimen jurídico) se llevan a cabo. El sistema de actuación da respuesta, precisamente, a estos dos interrogantes. Como dice la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, los sistemas de actuación ‘son las distintas regulaciones legalmente previstas para ejecutar el Plan en cada polígono’ (léase ahora unidad de ejecución).”

Para **Merelo Abela (MERELO ABELA, José Manuel**. “Régimen jurídico del suelo y gestión urbanística”. Praxis. 1995), los sistemas de actuación se pueden definir “como las diversas regulaciones legalmente establecidas para la ejecución jurídica y material del planeamiento, dentro de cada ámbito delimitados al afecto, de forma colectiva y simultánea”. En este sentido, le ejecución material permite la transformación física de los terrenos a través de su urbanización; y la ejecución jurídica, que “tiene por objeto el cumplimiento de los deberes de cesión y equidistribución, y se traduce en instrumentos jurídicos para la gestión de los ámbitos”, fundamentalmente, a través de la reparcelación.

Según **Lliset Borrell** (obra citada), “los sistemas de actuación son los cauces formales establecidos por la ley urbanística (...) tanto para dinamizar –realizando el principio de la eficacia administrativa- como para garantizar la legalidad de la acción administrativa, que, en este caso concreto, está dirigida a la transformación de los terrenos objeto de la planificación específicamente en solares (...). La finalidad de los sistemas de actuación estriba, pues, en último término en la creación de solares y su asignación a los propietarios en proporción a la propiedad originaria (...). En un sistema de actuación han de distinguirse los sujetos intervinientes –administración, propietarios, empresas urbanizadoras-, el objeto sobre el que dichos sujetos han de actuar -propiedad urbanística en transformación- y los medios jurídicos dirigidos a alcanzar el fin de la ejecución del planeamiento –efectuar las cesiones, realizar la obra urbanizadora y redistribución (...)-. Con las variantes que se quieran los sistemas de actuación son, fundamentalmente tres, uno de gestión pública (sistema expropiación), otro de gestión privada (sistema compensación) y el último mixto (sistema cooperación) (...). En relación con los sujetos, el protagonismo es de la Administración en el sistema de expropiación; y, en menor medida, en el de cooperación, y de los particulares en el de compensación. Los terrenos, que constituyen el objeto sobre el que opera el sistema, se transfieren coactivamente a la Administración en el sistema de expropiación y permanecen en manos de sus propietarios en los sistemas de cooperación y compensación. Los medios jurídicos utilizables en cada sistema difieren y son, en definitiva, configuradores de cada uno”.

1284 Artículos 94, 102.1.c, 104, 105 o 107 de la LISTA.

El artículo 5, apartados 2 y 3 de la LOUA determinaba que “las Administraciones con competencia en materia de ordenación urbanística tienen el deber de facilitar y promover la iniciativa privada en el ámbito de sus respectivas competencias y en las formas y con el alcance previstos en esta Ley. A estos efectos podrán suscribir convenios urbanísticos con particulares con la finalidad de establecer los términos de colaboración para el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística”, de tal forma que “los titulares del derecho de propiedad y, en su caso, de cualquier otros derechos sobre el suelo o bienes inmuebles intervienen en la actividad urbanística en la forma y en los términos de la presente Ley”.

Ver, **GÓMEZ MANRESA, María Fuensanta**. “El particular en la gestión urbanística”. Editorial Tirant lo Blanch. 2006.

1285 En relación con el establecimiento del sistema el párrafo 2 del artículo 108 de la LOUA establecía que:

“El sistema de actuación quedará establecido:

- a) En el sistema de expropiación, con la aprobación de la relación de propietarios y descripción de bienes y derechos que se consideren de necesaria expropiación o con la resolución aprobatoria del expediente de tasación conjunta, o, en su caso, con la adjudicación de la concesión al agente urbanizador.
- b) En el sistema de cooperación, con el acuerdo de iniciación del sistema.
- c) En el sistema de compensación, con la aprobación de la iniciativa formulada por el propietario único, la suscripción del convenio urbanístico con la totalidad de los propietarios o con el otorgamiento de la escritura de constitución de la Junta de Compensación”.

Frente a libertad en la elección del sistema de actuación auspiciado por la legislación urbanística vigente con anterioridad, el artículo 108 de la LOUA, matizaba que esta elección debía de hacerse siguiendo las reglas señaladas: elección motivada entre los tres sistemas de acuerdo con el contenido de los artículos 2, 3, 4 y 5 del Texto Legal, esto es, en función del contenido genérico de la actividad urbanística como competencia y sus potestad de la Administración, en función de los fines específicos de la actividad urbanística, en función del principio de cooperación interadministrativa, y en función del deber de facilitar la acción privada respetando las competencias básicas de la Administración. Esta elección tenía que tener en cuenta las prioridades y necesidades del desarrollo del proceso urbanizador, la capacidad de gestión y los medios económicos y financieros con que cuenta la Administración y la iniciativa privada. La Administración actuante podía acordar con los propietarios que representen más del 50% de los terrenos afectados, mediante convenio urbanístico, el sistema de actuación y la forma de gestión de éste (artículo 108.1 de la LOUA).

1286 **MARTÍN HERRERA, Emilio**. “Sistema de compensación. Urbanismo básico”. COATGR. 2005. Ver, por ejemplo, artículo 149 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria:

“1. El sistema de compensación es un sistema de actuación de base privada en el que los propietarios, agrupados en una entidad con personalidad jurídica denominada Junta de Compensación, asumen el papel de urbanizadores y, en tal condición, llevan a cabo las operaciones de reparcelación y las obras de urbanización conforme determine el Plan aportando los terrenos de cesión obligatoria en los términos previstos en esta sección.

2. No será necesaria la formación de Junta de Compensación cuando todos los terrenos de la unidad de actuación pertenezcan a un solo propietario o, aun perteneciendo a varios, cuando todos ellos acuerden seguir el trámite del procedimiento abreviado previsto en el artículo 157”.

También, artículo 225 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias:

“En el sistema de compensación, los propietarios que representen el 50% o más de la superficie del sector, ámbito o unidad de actuación, según proceda, aportarán los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, realizarán a su costa la urbanización en los términos que resulten del planeamiento de ordenación urbanística y el proyecto de urbanización y se constituirán en junta de compensación”.

1287 Artículo 103 de la LISTA.

1288 Pago de las obligaciones con parcelas. Se trata de costear los gastos que les corresponden en especie en vez de en metálico. Tal y como está redactado el artículo la opción es del propietario, que tiene que manifestarla antes de la aprobación del instrumento de equidistribución (RP).

1289 Ver, por ejemplo, artículo 229 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias:

“1. Todas las fincas de los propietarios del ámbito o sector no adheridos al sistema serán expropiadas en favor de la junta de compensación. El municipio comprobará el abono del justiprecio o la efectiva consignación antes de proceder a la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación.

2. Asimismo, el incumplimiento por los miembros de la junta de las obligaciones y cargas impuestas en esta ley habilitará a la administración actuante para expropiar sus respectivos derechos en favor de la junta de compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria”.

1290 Hay que hacer notar aquí las dificultades del encaje del sistema de valoraciones previsto por el TRLSRU con el desarrollo del sistema de actuación. Si los interesados optan por su no incorporación al sistema en el momento de inicio y aceptan la expropiación, la valoración de su propiedad se hará conforme a las previsiones del artículo 36 del TRLSRU (es decir según su valor como suelo en “situación de rural” si es que el suelo tiene esta consideración objetiva). Sin embargo, si ese mismo titular no se manifiesta en el proceso, pero no se integra y no cumple con sus obligaciones y, en consecuencia, es reparcelado forzosamente, la valoración de su aportación en caso de reparcelación económica se hará conforme el contenido del artículo 40 del TRLSRU, esto es, “el suelo se tasaré por el valor que

le correspondería si estuviera terminada la actuación”, o sea, como suelo en “situación de urbanizado” aun descontando “los gastos de urbanización correspondientes incrementados por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo”. Es paradójico que el sujeto que se manifiesta expresamente, al principio de la actuación, aun haciéndolo en el sentido de no participar, resulte penalizado si se compara con que el calla durante el proceso con la intención final de no actuar (incluso de obstaculizar).

El artículo 27 del RVLS concreta más el criterio de valoración del suelo sujeto a equidistribución pero sin resolver esta posible incongruencia.

“1. En la ejecución de actuaciones de transformación urbanística en la que los propietarios ejercitan la facultad de participar en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, y salvo existencia de acuerdo específico suscrito por la totalidad de los mismos con la finalidad de ponderar las propiedades afectadas entre sí o, en su caso, con las aportaciones del promotor de la actuación o de la Administración actuante, el suelo se tasarán por el valor que les correspondería terminada la ejecución, en los términos establecidos en el artículo 22 de este Reglamento.

2. En el caso de que algún propietario no pudiera ejercitar la facultad de participar por causa de la insuficiencia de los derechos aportados para recibir una parcela edificable resultante de la actuación, su suelo se tasarán por el valor establecido en el apartado anterior, descontados los gastos de urbanización no realizados e incrementados en la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo correspondientes a dichos gastos, conforme al apartado 3 del artículo 22 de este Reglamento”.

1291 En este caso el pago de los costos de urbanización será siempre en especie.

1292 Aprobación de estatutos y bases de actuación, aprobación de la RP, aprobación del PU, recepción de las obras, etc..

1293 El convenio se constituye así en un pacto formalizado contractualmente entre la totalidad de los propietarios (actuando por unanimidad) y la Administración actuante que sustituye a la estatutos y las bases de actuación de la Junta de Compensación, en la determinación de las reglas de intervención. En ambos casos debe presentarse la RP para su tramitación. Artículo 103.7.a de la LISTA.

1294 Los propietarios que representen el cincuenta por ciento del suelo de la unidad de ejecución. Hay que tener en cuenta que este sistema implica, de forma general, una intervención sistemática o integral en desarrollo de una actuación de transformación urbanística, por lo que la referencia del aprovechamiento subjetivo será el AM y, por tanto, la referencia en la participación de la actuación será la superficie de suelo de la unidad.

Este apartado no aclara si hay que tener en cuenta, en la conformación de esta mayoría cualificada, a los propietarios de suelo de sistemas adscritos de la unidad, que deben materializar sus derechos en la misma unidad de ejecución (el artículo se refiere expresamente a la superficie de la unidad de ejecución, por lo que parece no contemplar esa posibilidad, manteniendo la misma incertidumbre que en su día contenía el artículo 130.1.c de la LOUA).

1295 Artículo 103.7.b de la LISTA es un supuesto novedoso que elimina la necesidad de constituir Junta de Compensación:

“Si lo acuerda la Administración actuante, correspondiendo su iniciativa a las personas propietarias que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, siempre que el proyecto de reparcelación, además de lo previsto en el artículo 92.2 de la presente Ley, cumpla los requisitos y los criterios adicionales de representación y de actuación que se establezcan reglamentariamente. La iniciativa debe formalizarse por escrito ante la Administración actuante y tiene que incorporar un proyecto de bases, que será sometido a información pública por plazo mínimo de un mes, cuyos términos se establecerán reglamentariamente; simultáneamente debe concederse audiencia a las personas propietarias mediante notificación personal. Será de aplicación el régimen del silencio establecido en el artículo 102.3. Todo ello sin perjuicio de que las personas propietarias puedan constituirse en cualquier momento en Junta de Compensación”.

1296 Concepto de agente urbanizador, ver artículo 94 de la LISTA.

1297 Condición de “agente urbanizador”.

1298 Silencio positivo. Artículo 24 de la LPACAP.

1299 Artículo 68 del TRLSRU y artículos 4 y siguientes del RD1093/1997.

Artículo 168 del RGU

“1. Constituida la Junta de Compensación, todos los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación quedarán directamente afectados al cumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema.

2. Los terrenos propiedad de quienes no se hubieren incorporado a la Junta serán expropiados, atribuyéndose a ésta el carácter de beneficiaria de la expropiación.

Esta misma regla se observará respecto de las titularidades de los propietarios que tengan derecho a formar parte de la Junta de Compensación según lo prevenido en el artículo 163.2 de este Reglamento y no acepten el sistema”.

Artículo 169 del RGU:

“1. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley del Suelo, la afectación de los terrenos comprendidos en un polígono o unidad de actuación al cumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema de compensación se hará constar por nota marginal en el Registro de la Propiedad.

2. Dicha nota se extenderá a instancia de la Junta de Compensación, con aportación de certificación administrativa de haber quedado constituida la Junta de Compensación y de estar la finca incluida en el polígono o unidad de actuación.

3. La nota producirá los mismos efectos que señala el artículo 102 de este Reglamento para las que en dicho precepto se disponen en el procedimiento de reparcelación”.

1300 **GONZÁLEZ GARCÍA, Francisco**. “Juntas de compensación: equidistribución, urbanización y edificación”. Tesis doctoral. Universidad de Burgos. 2002.

https://riubu.ubu.es/bitstream/handle/10259/69/Gonz%c3%a1lez_Garc%c3%ada_Francisco.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Octubre 2021.

1301 “La capacidad de obrar es la aptitud para el ejercicio de los derechos subjetivos y de los deberes jurídicos de los que se es titular”.

https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMt-MSbF1jTAAAUNDC3NztbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOCSoAjhoSN-jUAAAA=WKE. Marzo 2022.

1302 La intervención de la Junta de Compensación puede extenderse a la edificación, tanto de las parcelas de carácter lucrativo, como de las dotaciones a implantar en terrenos de cesión obligatoria y gratuita.

1303 Fiduciario es el nombre que recibe un sujeto a quien otro le transmite los bienes para que los administre en beneficio de un tercero. En un fideicomiso, el fiduciario recibe los bienes del fiduciante para que se dedique a su administración, haciendo cumplir los fines que se le indican y defendiendo el patrimonio. Por su parte un fideicomiso es un contrato en virtud del cual una o más personas transmiten bienes, cantidades de dinero o derechos, presentes o futuros, de su propiedad a otra persona (que puede ser una persona física o jurídica) para que esta administre o invierta los bienes en beneficio propio o en beneficio de un tercero, llamado beneficiario.

1304 La Junta de Compensación actúa bajo la tutela de la Administración. Y en estas funciones de tutela juega un papel fundamental el miembro de la Junta de Compensación nombrado por la Administración.

Ver **REGUERO NAREDO, Ana**. “Guía básica para la redacción de estatutos y bases de Juntas de Compensación”. Jornadas sobre Planificación de Juntas de Compensación. Revista de Derecho Urbanístico. 2004.

<https://es.scribd.com/doc/56488447/Guia-Juntas-de-Compensacion>. Octubre 2021.

“2.3.2. Órgano Urbanístico bajo cuya tutela se actúa.

La Junta de Compensación desarrolla su actividad bajo la tutela e inspección de un órgano urbanístico, con carácter de Administración actuante. Habitualmente, el órgano urbanístico tutelar es el Ayuntamiento del municipio donde radican los terrenos objeto de la actuación urbanística. No obstante, existe

la posibilidad de que el órgano urbanístico de tutela no sea el Ayuntamiento (por ejemplo, en el supuesto de ámbitos supramunicipales o cuando la propia entidad local forme parte de una mancomunidad). Téngase en cuenta que la jurisprudencia ha venido estableciendo que el no hacer constar en los Estatutos que debe haber en la Junta de Compensación un representante de la Administración, no es causa de no aprobación de los Estatutos. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1988 (RJ 1988\3782) establece que:

‘Por el Ayuntamiento demandado en su escrito de contestación a la demanda reiteró los mismos fundamentos en que se motivó el acuerdo recurrido en el que no se especifica ninguna infracción ni omisión de las determinaciones exigidas para los Estatutos de la Junta de Compensación y las Bases de Actuación para la ejecución de un Plan Parcial, polígono 26, por los artículos 166 y 167 del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978 que permite como acertadamente se aduce por la sentencia apelada cumplimentar lo dispuesto en los artículos 126 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo y concordantes de dicho Reglamento; sin que la omisión de algunas circunstancias como la referida a no concretarse que debe formar parte de la Junta de Compensación un representante del Ayuntamiento según el artículo 127.4 de la Ley del Suelo sea causa para no aprobar unos Estatutos cuando esa presencia viene impuesta y es consecuencia a la propia constitución de la Junta y no ha sido negada por los Estatutos redactados y presentados a la aprobación del Ayuntamiento actuante’.

Los Estatutos suelen hacer constar las funciones de tutela e inspección correspondientes al órgano urbanístico. Estas funciones no son únicamente de control o inspección de que las actividades de la Junta se ajustan a la legalidad vigente, el órgano urbanístico actuante debe ofrecer y prestar a la Junta de Compensación todo su apoyo para el cumplimiento del objeto y de los fines de la Junta de Compensación.

Si bien la enumeración de estas funciones no se encuentra dentro del contenido mínimo exigido por el RGU, es habitual que se suelen establecer (recordemos que es conveniente que los Estatutos de la Junta de Compensación establezcan, en la enumeración de las funciones del órgano tutelar, que dicha enumeración tiene carácter indicativo y no limitativo).

Entre las funciones del órgano tutelar de la Junta de Compensación, podemos enumerar ‘con carácter indicativo y no limitativo’, las siguientes:

- (i) Instar a los propietarios del Sector para que se constituyan en Junta de Compensación.
- (ii) Verificar la concurrencia de quórum bastante de los propietarios que presenten los Estatutos, dar audiencia al resto de propietarios en trámite de alegaciones y, por si es de su interés, incorporarse a la Junta.
- (iii) Aprobar, en su caso, los Estatutos y designar a su representante en los órganos de la Junta de Compensación.
- (iv) Requerir a los interesados para que se constituyan en Junta y proceder, una vez constituida, a su aprobación.
- (v) Remitir el acuerdo de aprobación de la constitución junto con copia autorizada de la escritura al Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras para que procedan a su inscripción.
- (vi) Aprobar, en su caso, el Proyecto de Compensación, librando las certificaciones oportunas para su inscripción en el Registro de la Propiedad.
- (vii) Expropiar a beneficio de la Junta de Compensación y a cargo de ésta los terrenos de los propietarios no incorporados y el de los que incumplan sus obligaciones.
- (viii) Aprobar, en su caso, el Proyecto de Urbanización, controlar la ejecución de las obras y una vez finalizadas, total o parcialmente, proceder a su recepción.
- (ix) Seguir, a solicitud de la Junta de Compensación, el cobro de sus miembros morosos en vía de apremio, y una vez exista constancia del acuerdo de aprobación de las derramas o cuotas y de haberse efectuado la oportuna reclamación en vía voluntaria.
- (x) Coordinar la actuación de la Junta de Compensación, con los demás órganos de la Administración y empresas suministradoras de los servicios públicos.

(xi) Resolver en primera instancia los recursos contra las cuestiones que puedan plantearse entre ésta y la empresa urbanizadora y los que puedan presentar los miembros de la Junta de Compensación contra los actos o acuerdos de ésta.

(xii) Aprobar el acuerdo de disolución de la Junta de Compensación.

(xiii) Asistir a las reuniones de la Junta de Compensación. Instruir y asesorar de la política urbanística municipal.

(xiv) Advertir, en los supuestos en que la Junta de Compensación pudiese incurrir en incumplimiento de sus deberes o en infracciones, de tales anomalías, tutelando a la Junta en cuanto fuere menester.

(xv) Ejercer cualquier otra función que le competa”.

1305 El convenio sustituye, en forma de contrato, las reglas de funcionamiento establecidas en los estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación.

1306 Artículos 190 y 190bis de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

1307 Artículo 103.2 de la LISTA: “en cualquier momento podrá incorporarse a la Junta de Compensación una empresa urbanizadora que asuma la ejecución de las obras de urbanización”.

1308 Artículo 94 de la LISTA, en el caso de que también propietarios de la unidad formen parte de la misma.

1309 Artículo 99.4 de la LISTA. Los propietarios de suelo afectados por un sistema general adscrito pueden considerarse como incluidos en la unidad de ejecución, bien porque forma parte de una unidad de ejecución continua o discontinua, bien porque se incorporan a la ejecución del sistema de actuación de una unidad como titulares de un derecho al aprovechamiento urbanístico reconocido por el procedimiento de ocupación directa.

1310 Artículo 181 del RGU:

“1. El incumplimiento por los miembros de la Junta de Compensación de las obligaciones y cargas impuestas por la Ley y desarrolladas en este Reglamento, incluso cuando el incumplimiento se refiera a los plazos para cumplir dichos deberes y cargas, habilitará a la Administración actuante para expropiar sus respectivos derechos en favor de la Junta de Compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria.

2. Cuando el incumplimiento consista en la negativa o retraso en el pago de las cantidades adeudadas a la Junta, ésta podrá optar entre solicitar de la Administración actuante la aplicación de la expropiación al miembro moroso o interesar de la misma el cobro de la deuda por la vía de apremio.

Las cantidades percibidas aplicando este procedimiento se entregarán por la Administración actuante a la Junta de Compensación.

3. No podrá instarse ninguno de los procedimientos señalados en el número anterior hasta transcurrido un mes desde el requerimiento de pago efectuado por la Junta de Compensación.

4. El pago de las cantidades adeudadas a la Junta, con los intereses y recargos que procedan, realizado en cualquier momento anterior al levantamiento del acta de ocupación, dará lugar a la cancelación del expediente expropiatorio.

5. El procedimiento de expropiación será el establecido en este Reglamento para actuaciones aisladas”.

1311 Artículo 100 y 101 de la LPACAP.

1312 Artículo 182 del RGU:

“1. La Junta de Compensación será directamente responsable, frente a la Administración actuante, de la urbanización completa del polígono o unidad de actuación y, en su caso, de la edificación de los solares resultantes, cuando así se hubiere establecido, y de las demás obligaciones que resulten del plan de ordenación, de la bases de actuación o del presente Reglamento.

2. En cuanto a la obligación de urbanizar, la responsabilidad será exigible tanto en lo que afecte a las características técnicas de la obra de urbanización ejecutada como a los plazos en que ésta debió terminarse y entregarse a la Administración”.

1313 Contenido de los estatutos de la Junta. Los estatutos deben contener, como mínimo, las cir-

cunstancias recogidas en el artículo 166 del RGU:

- Nombre, domicilio, objeto y fines.
 - Órgano urbanístico bajo cuya tutela actúa.
 - Unidad de ejecución que constituye su objeto.
 - Duración.
 - Condiciones o requisitos para la incorporación a la Junta, que no podrá ser más gravoso para unos propietarios que para otros.
 - Condiciones o requisitos para incorporarse a la Junta de empresas urbanizadoras si se prevé su participación.
 - Órganos de gobierno y administración, formas de designarlos y facultades de cada uno de ellos.
 - Requisitos de la convocatoria de los órganos de gobierno y administración.
 - Derechos y obligaciones de los miembros.
 - Medios económicos y reglas de exacción de aportaciones que con carácter tanto ordinario como extraordinaria pudieran acordarse.
 - Expresión de los recursos que con arreglo a la legislación sean procedentes contra los acuerdos de la Junta.
 - Normas para su disolución.
- 1314 Contenido de las bases de actuación. Las bases de actuación deberán recoger, como mínimo, las circunstancias señaladas en el artículo 167 del RGU:
- Criterios para valorar las fincas aportadas, que podrán ser distintos a los establecidos en el TRLSRU.
 - Criterios de valoración de derechos reales sobre las fincas, servidumbres prediales y derechos personales que pudieran estar constituidos en razón de ellas.
 - Criterios de valoración de las edificaciones, obras, plantaciones e instalaciones que deberán demolerse o destruirse.
 - Criterios para valorar las aportaciones de “empresas urbanizadoras”. Se deben valorar los gastos de urbanización que asume la “empresa urbanizadora” (PEM, previsiones del Proyecto de Urbanización, etc.). En caso de que el pago de su intervención se haga en especie (en parcelas adjudicadas a la empresa), se debe de establecer el valor de la unidad de aprovechamiento dentro del ámbito, en función del valor de repercusión admisible del uso mayoritario en la unidad de ejecución, obtenido por el método residual estático. El pago en especie se verificará según los gastos de urbanización que debe asumir la “empresa urbanizadora”, convertidos en las unidades de aprovechamiento que representa, aplicadas, en su caso, a una parcela concreta en función del uso que soporta y de su edificabilidad.
 - Procedimiento para contratar la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, las de edificación.
 - Criterios de valoración de las fincas resultantes en función del aprovechamiento urbanístico previsto en la unidad de ejecución.
 - Reglas para la adjudicación de fincas a los miembros de la Junta en proporción a los bienes y derechos aportados.
 - Supuestos de incumplimiento de las obligaciones de los miembros de la Junta de Compensación que darán lugar a la expropiación de sus bienes o derechos.
 - Reglas para valorar los inmuebles que se construyan cuando la Junta este facultada para edificar y criterios para la fijación del precio de venta a terceros.
 - Forma y plazos en que los propietarios y titulares han de realizar aportaciones a la Junta.
 - Reglas para la distribución de beneficios y cargas.
 - Supuestos de compensación en metálico en las diferentes adjudicaciones.
 - Momento en que pudiera edificarse sobre los solares aportados o adjudicados, sin perjuicio de la solicitud de licencia al Ayuntamiento.
 - Formas de exacción de las cuotas de conservación, si procediere, hasta la disolución de la Junta.

1315 Se entiende que a propietarios e interesados que hubieren iniciado el sistema o se hubiesen incorporado en el procedimiento.

1316 Artículo 13.j del Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Competencias de las personas titulares de las Delegaciones Territoriales de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente: “Gestionar y custodiar el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras y de los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de los convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, dentro de los límites de su provincia, conforme a lo establecido en los artículos 40 y 111 de la referida Ley (LOUA)”.

1317 Artículo 121 de la LPACAP (“Objeto del recurso de alzada”).

“1. Las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 112.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. A estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos.

2. El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo. Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente. El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior”.

1318 El procedimiento de apremio constituye una manifestación del poder de auto tutela de la Administración Pública y consiste en el poder que tiene la Administración de ejecutar las deudas existentes contra ella, sin necesidad de acudir a los tribunales de justicia, pudiendo incluso llegar al empleo de la coacción en caso de resistencia de los deudores.

Una vez dictado un acto administrativo que establezca una obligación personal, frente al incumplimiento por parte de la persona obligada, la Administración puede tomar diversas medidas: ejecución subsidiaria, multa coercitiva, compulsión sobre las personas, y la más general y utilizada, el apremio sobre el patrimonio.

El artículo 101 de la LPACAP, dispone que si en virtud de acto administrativo se hubiere de satisfacer cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva, de esta manera, es la propia Administración pública, sin intervención de los tribunales de justicia, la encargada del cobro de las deudas pecuniarias, llegando, si procede, al embargo de cuentas corrientes o bienes del apremiado. El procedimiento de apremio está regulado en el Reglamento General de Recaudación (Capítulo II del Título III del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación).

Este auxilio está desarrollado de forma más extensa en el artículo 181 del RGU:

“1. El incumplimiento por los miembros de la Junta de Compensación de las obligaciones y cargas impuestas por la Ley y desarrolladas en este Reglamento, incluso cuando el incumplimiento se refiera a los plazos para cumplir dichos deberes y cargas, habilitará a la Administración actuante para expropiar sus respectivos derechos en favor de la Junta de Compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria.

2. Cuando el incumplimiento consista en la negativa o retraso en el pago de las cantidades adeudadas a la Junta, ésta podrá optar entre solicitar de la Administración actuante la aplicación de la expropiación al miembro moroso o interesar de la misma el cobro de la deuda por la vía de apremio.

Las cantidades percibidas aplicando este procedimiento se entregarán por la Administración actuante a la Junta de Compensación.

3. No podrá instarse ninguno de los procedimientos señalados en el número anterior hasta transcurrido un mes desde el requerimiento de pago efectuado por la Junta de Compensación.

4. El pago de las cantidades adeudadas a la Junta, con los intereses y recargos que procedan, realizado

en cualquier momento anterior al levantamiento del acta de ocupación, dará lugar a la cancelación del expediente expropiatorio.

5. *El procedimiento de expropiación será el establecido en este Reglamento para actuaciones aisladas*.
1319 El artículo 136 de la LOUA regulaba, de forma esquemática, las bases para la aprobación de la RP en el seno de la Junta y la intervención del Municipio en dicha aprobación. La aprobación de este “proyecto” por la Junta requería el voto favorable de los miembros que representaban más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad o de las cuotas de participación o representación, precisando éste la ratificación del Ayuntamiento que sólo podía denegarla por razones de legalidad, entendiéndose que la ratificación se producía presuntamente (silencio positivo) si después de pasado dos meses desde su presentación no se producía de forma expresa (la aprobación presunta o expresa implicaba los efectos normales de la aprobación del instrumento reparcelatorio ya comentados). La LOUA (artículo 136.3) preveía el supuesto de que la RP no fuera aprobada en la Junta tras dos votaciones en su seno, procediendo, en este caso, que la propia Junta, por propia iniciativa o de los propietarios que hubieran aprobado el proyecto (o en todo caso a requerimiento del Ayuntamiento), elevara el documento a examen y aprobación del Municipio.

1320 La duda es si, en este plazo es exigible para una información pública general (no sólo para los propietarios e interesados), ya que el RGU no la prevé. Sin embargo el artículo 101.1.c.1ª de la LOUA, al establecer reglas mínimas para la aprobación de un RP, sin establecer distinciones del sistema de actuación del que se trataba, determinaba una “información pública por plazo mínimo de veinte días, y notificación individual a los titulares de bienes y derechos incluidos en la unidad de ejecución, así como a todos los propietarios que se vean afectados en sus bienes y derechos”. En cualquier caso hay que tener muy en cuenta la observación que contiene el artículo 8 del RD1093/1997, cuando señala que “la aprobación definitiva del proyecto de equidistribución será título suficiente para: 1. La inmatriculación de fincas que carecieran de inscripción y la rectificación de su extensión superficial o de sus linderos o de cualquier otra circunstancia descriptiva, sin necesidad de otro requisito. Cuando el proyecto se hubiere llevado a cabo por acuerdo unánime de los interesados o a instancia de propietario único, para que produzca los efectos previstos en este párrafo deberá someterse al trámite ordinario de información pública previsto en la legislación urbanística para los proyectos de equidistribución. (...)”. Es decir, la información pública general (y no sólo a los afectados) es exigible siempre que el proyecto contenga alteraciones registrales en el sentido de inmatriculación de fincas o alteraciones en la descripción física de las mismas, dado que el mismo asume prerrogativas sin seguir los trámites exigidos por la legislación hipotecaria.

1321 Es la consecuencia lógica del principio de subrogación real que opera en la transformación de las fincas originales en las parcelas adjudicadas (y siempre que el valor de las segundas sea equivalente a las aportaciones, y por lo tanto no es de aplicación a las diferencias en exceso de adjudicación). La subrogación real consiste en la sustitución jurídica de un bien por otro en el patrimonio de una misma persona, de tal modo que el bien nuevo, ya sea una cosa mueble o inmueble, un crédito o una indemnización, ocupe el lugar del bien antiguo para ser sometido a su mismo régimen.

1322 Ver, por ejemplo, artículo 20 del RD1093/1997.

1323 Fundamentalmente, las establecidas por las mismas relaciones entre los miembros de la Junta de Compensación o entre ésta y otros sujetos no relacionados directamente con las obligaciones de ejecución del ámbito.

1324 Artículo 92.6 de la LISTA.

“Siempre que haya sido recepcionada la correspondiente fase de urbanización, conforme a lo establecido en la presente Ley, la Administración actuante podrá aprobar la concentración de la carga urbanística a que estuvieran sujetas una o varias parcelas de dicha fase en otras parcelas resultantes del proyecto de reparcelación o bien resolver que la afección no produzca efectos respecto de las mismas, siempre que se hubieran constituido garantías al efecto, todo ello en los términos, condiciones y procedimiento que se desarrolle reglamentariamente”.

1325 Artículo 26 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón:

“1. La selección de la empresa urbanizadora será competencia de la asamblea general por mayoría de más de la mitad de las cuotas. El procedimiento de selección estará sujeto a los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, además a la legislación de contratos del sector público, en tanto resulte de aplicación el criterio funcional de obra pública.

2. Una vez constituida podrán incorporarse a la junta de compensación empresas urbanizadoras que hayan de participar con los propietarios en la gestión urbanística de la unidad de ejecución.

3. La incorporación deberá ser autorizada por la asamblea general conforme a los términos que se establezcan en los estatutos, y si éstos no contuvieran determinaciones bastantes al respecto, será precisa su modificación. Los propietarios que expresamente se opongan a dicha incorporación y así lo hagan constar no verán afectada su cuota de participación en la misma”.

1326 El artículo 166.f del RGU señala como posible contenido de la estatutos de la Junta de Compensación las “condiciones o requisitos para incorporarse a la Junta empresas urbanizadoras si expresamente se previera la posibilidad de su participación” determinado que “estas estarán representadas por una sola persona”. Las bases de actuación deberán fijar los “criterios para valorar las aportaciones de empresas urbanizadoras” (artículo 167.1.d del RGU). Y, finalmente “si a la Junta de Compensación se hubiera incorporado alguna empresa urbanizadora que aporte, total o parcialmente, los fondos necesarios para urbanizar el suelo, la ejecución de la obra podrá realizarse directamente por dicha empresa si las bases lo hubieran así previsto, en cuyo caso se garantizará el cumplimiento de las circunstancias exigidas en el número anterior” (artículo 176.4 del RGU).

1327 Sistemas de cooperación o expropiación. Artículo 105 y artículos 106 y siguientes de la LISTA.

1328 El artículo 110 de la LOUA determinaba que el procedimiento de declaración de incumplimiento de deberes en el sistema de compensación tendría por objeto el determinar la existencia de esos incumplimientos, ya fueran derivados de obligaciones de carácter legal como convencional, y la concreción de los deberes que restaban por cumplir. La terminación del procedimiento podía ser preparada mediante convenios urbanísticos con los propietarios que, no obstante la sustitución del sistema, deseaban continuar incorporados al proceso urbanizador y edificatorio; o sustituyendo la resolución administrativa unilateral mediante convenio con todos los propietarios afectados y demás personas incorporadas al sistema de actuación sustituido. Cuando no procediera la sustitución por el sistema de expropiación mediante gestión directa, la resolución del procedimiento de declaración de incumplimiento conllevaría, o bien la iniciación del procedimiento de adjudicación regulado en el artículo 117 de la LOUA para seleccionar al agente urbanizador si el procedimiento se había incoado a instancia de parte; el procedimiento de adjudicación regulado en el artículo 118 para seleccionar al agente urbanizador; o la aprobación del convenio urbanístico para la aplicación del sistema de cooperación en el supuesto de haberse producido la declaración en procedimiento de oficio.

1329 En el procedimiento regulado en su día en el artículo 125 de la LOUA (sustitución de compensación por cooperación), la resolución del incumplimiento debía ser motivada y contener la descripción del incumplimiento apreciado, el estado de ejecución del planeamiento, los instrumentos y documentos necesarios para ultimar la ejecución, la estimación presupuestaria de las obras de urbanización y edificación, el plazo en que debía de ejecutarse y suelo edificable preciso para sufragar los gastos de ejecución. La resolución en que se acordaba la aplicación del sistema de cooperación implicaba:

-La inmediata ocupación de los terrenos y bienes objeto de cesión obligatoria y gratuita.

-La localización y ocupación de los terrenos donde se sitúe el aprovechamiento urbanístico.

-La formulación y ejecución de los instrumentos de planeamiento y ejecución necesaria para el desarrollo total de la actuación.

-La formulación y, si procedía, la ejecución de la reparcelación forzosa.

Lógicamente, como expresaba el artículo 126 de la LOUA, la sustitución del sistema de compensación por el de cooperación suponía la asunción total del control por parte de la Administración, al ser este último un sistema de carácter público.

Era difícil dilucidar que separaban los supuestos que daban lugar a la sustitución prevista en el artículo 109, de los señalados en la sustitución prevista en el 125. Parece que los primeros (artículo 109) se referían a verdaderos incumplimientos de carácter subjetivo, que implicaban una verdadera declaración e incumplimiento, con los efectos que la misma acarrea (por ejemplo, artículo 117.A de la LOUA, imposibilidad de presentar iniciativa como agente urbanizador en expropiación a desarrollar por gestión indirecta, por haber “perdido la condición de agente urbanizador en ésta u otras actuaciones por causa de incumplimiento de los deberes urbanísticos”). Sin embargo los supuestos del artículo 125 de la LOUA parece que referían a la existencia de condiciones objetivas que hacían imposible o difícil la ejecución desde la iniciativa privada, lo que no supondría un verdadero incumplimiento.

1330 Ver, por ejemplo, artículo 185 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad de Navarra:

“1. En el sistema de expropiación, la Administración actuante obtiene todos los terrenos y ejecuta las obras de urbanización. También puede ejecutar las obras de edificación.

2. La expropiación se aplicará por unidades de ejecución completas y comprenderá todos los bienes y derechos incluidos en las mismas.

3. La aplicación del sistema de expropiación exigirá la formulación de la relación de propietarios y descripción de bienes y derechos afectados en la unidad de ejecución. Dicha relación habrá de ser aprobada definitivamente por la Administración expropiante, previa la apertura de un período de información pública por plazo de quince días.

4. Para la expropiación podrá aplicarse tanto el procedimiento individualizado como el de tasación conjunta, conforme a la legislación general de pertinente aplicación.

5. Para la ejecución mediante este sistema, la Administración podrá utilizar las formas de gestión previstas en la legislación vigente y que resulten más adecuadas a los fines de urbanización y edificación previstos en el planeamiento”.

1331 Ver CAPÍTULO DECIMOCUARTO. EJECUCIÓN URBANÍSTICA. EXPROPIACIÓN FORZOSA POR MOTIVOS DE URBANISMO.

1332 Artículo 119 de la LISTA.

1333 **MERELO ABELA, José Manuel.** Obra citada.

1334 **LLISET BORRELL, Francisco y OTROS.** Obra citada.

1335 Artículo 16 del REF.

1336 Artículo 201 del RGU.

“1. En el sistema de expropiación el expropiante podrá optar entre seguir la expropiación individualmente para cada finca o aplicar el procedimiento de tasación conjunta.

2. Si se optare por la expropiación individualizada para cada finca incluida en el polígono o unidad de actuación, se seguirá el procedimiento de la Ley de Expropiación Forzosa, pero los criterios de valoración serán los establecidos en la Ley del Suelo y disposiciones que la desarrollen.

3. Si el Órgano urbanístico optare por el procedimiento de tasación conjunta, se seguirá la tramitación regulada en los artículos siguientes”.

Artículo 202 del RGU.

“1. Cuando se aplique el procedimiento de tasación conjunta, la Administración expropiante formará el expediente de expropiación, que contendrá, al menos, los siguientes documentos:

a) Determinación del polígono, según la delimitación ya aprobada, con los documentos que lo identifiquen en cuanto a situación, superficie y linderos, acompañados de un plano de situación a escala 1:50.000 del término municipal y de un plano parcelario a escala 1:2.000 a 1:5.000.

b) Fijación de precios con la clasificación razonada del suelo, según su calificación urbanística.

c) Hojas de justiprecio individualizado de cada finca, en las que se contendrán no sólo el valor del suelo, sino también el correspondiente a las edificaciones, obras, instalaciones y plantaciones.

d) Hojas de justiprecio que correspondan a otras indemnizaciones.

2. El proyecto de expropiación con los documentos señalados será expuesto al público por término de un mes para que quienes puedan resultar interesados formulen las observaciones y reclamaciones que estimen convenientes, en particular en lo que concierne a titularidad o valoración de sus respectivos derechos.

3. La información pública se efectuará mediante la inserción de anuncios en el «Boletín Oficial del Estado», en el de la respectiva provincia y en un periódico de los de mayor circulación de la provincia.

4. Asimismo, las tasaciones se notificarán individualmente a los que aparezcan como titulares de bienes o derechos en el expediente, mediante traslado literal de la correspondiente hoja de aprecio y de la propuesta de fijación de los criterios de valoración, para que puedan formular alegaciones en el plazo de un mes, contado a partir de la fecha de notificación.

5. Cuando el Órgano expropiante no sea el Ayuntamiento, se oirá a éste por igual término de un mes. El período de audiencia a la Administración municipal podrá coincidir en todo o parte con el de los interesados.

6. Informadas las alegaciones, se someterá el expediente a la aprobación de la Comisión Provincial de Urbanismo.

7. La resolución aprobatoria del expediente se notificará a los interesados titulares de bienes y derechos que figuran en el mismo, confiriéndoles un término de veinte días, durante el cual podrán manifestar por escrito ante la Comisión Provincial de Urbanismo su disconformidad con la valoración establecida en el expediente aprobado.

8. La Comisión Provincial de Urbanismo dará traslado del expediente y la hoja de aprecio impugnada al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa que tenga competencia en el ámbito territorial a que la expropiación se refiera, a efectos de fijar el justiprecio, que, en todo caso, se hará de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en la Ley del Suelo.

9. Si los interesados no formularen oposición a la valoración en el citado plazo de veinte días, se entenderá aceptada la que se fijó en el acto aprobatorio del expediente, entendiéndose determinado el justiprecio definitivamente y de conformidad”.

1337 Título II del REF.

1338 Urgente ocupación, artículo 52 de la LEF.

1339 Es necesario dejar claro que la potestad para ejercer la acción expropiatoria es de la Administración territorial (local, provincial y del Estado, y ahora, lógicamente, de la CA), si bien, éstas pueden asumir formas de gestión indirecta, tal y como ya previa el artículo 2 de la LEF:

“1. La expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia y el Municipio.

2. Además podrán ser beneficiarios de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública las entidades y concesionarios a los que se reconozca legalmente esta condición.

3. Por causa de interés social podrá ser beneficiario, aparte de las indicadas, cualquier persona natural o jurídica en la que concurran los requisitos señalados por la Ley especial necesaria a estos efectos”.

Ver, por ejemplo, artículo 164 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria:

“Cuando se fije la expropiación como sistema de actuación podrán utilizarse las formas de gestión que permita la legislación de régimen local y que resulten más adecuadas a los fines previstos en el planeamiento”.

1340 Artículo 3.1 del REF.

1341 Ver, por ejemplo, artículo 143 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja:

“1. En el sistema de cooperación los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización con cargo a los mismos.

2. La aplicación del sistema de cooperación exige la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución, salvo que ésta sea innecesaria por resultar suficientemente equitativa la distribución de los beneficios y cargas.

3. Podrán constituirse asociaciones administrativas de propietarios, bien a iniciativa de éstos o de la Administración actuante, con la finalidad de colaborar en la ejecución de las obras de urbanización”.
1342 Ver artículo 187 del RGU: “1. Cuando las obras de urbanización se realicen por contrato, será de aplicación preferente el sistema de concurso-subasta. 2. Si la Administración actuante hubiera creado una Sociedad urbanizadora con capital perteneciente a la misma o participare mayoritariamente en una Empresa mixta con igual finalidad, la ejecución de las obras podrá llevarse a cabo por tales Empresas o Sociedades, sin necesidad del trámite de licitación, cualquiera que fuere la cuantía económica de la obra de urbanización”.

CANDELA TALAVERO, José Enrique. “La selección del agente urbanizador”. Observatorio de la contratación pública. 2017.

“Recordar que si bien por una parte aclaró la STS de 8 de abril de 2008 que no son suficiente presentar alegaciones genéricas para entender vulnerada la normativa estatal de contratación o la normativa europea, deberá concretizarse el modo, forma o manera que se haya infringido el procedimiento seguido en un concreto precepto. En definitiva urbanismo y la contratación pública, sabidos los contornos difusos de la figura del Agente Urbanizador, no son compartimentos sectoriales del actuar administrativo estancos, sino que manifiestan una trabazón que nos induce a salvar las dudas mediante una interpretación integradora (STS de 4 de abril de 2012)”.

<http://www.obcp.es/opiniones/la-seleccion-del-agente-urbanizador>. Noviembre 2021.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Tras modalidades de ejecución de las obras de urbanización”. Estudios sobre la Ley de contratos del sector público. Fundación Democracia y Gobierno Local. Instituto Fernando el Católico. 2009.

“En el sistema de cooperación la condición de urbanizador la tiene la Administración actuante, normalmente el ayuntamiento. Por consiguiente, la adjudicación de las obras deberá ajustarse plenamente a la legislación de contratos (...). En tal hipótesis, si entre las facultades delegadas se incluye la adjudicación de las obras de urbanización, lo procedente será que el contrato se adjudique con arreglo a la LCSP”.

https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1098/contr_publicos_20_mendez.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Noviembre 2021.

1343 El artículo 123.2 de la LOUA concretaba la forma en la que debía verificarse la opción.

“Al determinar la actuación por el sistema de cooperación, la Administración deberá regular el procedimiento al que han de ajustarse los propietarios para abonar los gastos de urbanización y gestión, bien en metálico o mediante aportación de aprovechamiento lucrativo. Los gastos de gestión del sistema no podrán ser superiores al diez por ciento de los gastos previstos para la urbanización.

A tal efecto, en el acuerdo de aprobación del sistema de cooperación se requerirá a los propietarios interesados para que, en plazo de 15 días, opten expresamente por la forma en que abonarán los gastos. Los propietarios que no hubieren efectuado dicha opción, o que rechazaran el sistema, quedan vinculados al régimen de aportación forzosa mediante reparcelación, sin más trámite. La misma regla se aplicará cuando se trate de propietario único y cuando el sistema de cooperación se imponga como sustitución del de compensación, en cuyo caso no será precisa la práctica de requerimiento alguno”.

1344 En este sentido los propietarios tienen derecho a conocer una estimación del importe de la urbanización y del valor de los aprovechamientos lucrativos que les correspondan, que se determinarán conforme a las reglas de valoración establecidas en la legislación básica. Artículo 40 del TRLSRU.

1345 Artículo 107.2 de la LISTA.

1346 De los artículos 24 al 30 y 191 al 193 del RGU se pueden extraer las siguientes notas características de las mismas:

·Tienen carácter potestativo, y por lo tanto podrán constituirse sin ser una obligación. Tampoco se

exige un porcentaje mínimo de propietarios y superficie para su constitución.

·Tienen carácter administrativo y dependerán en este orden de la Administración urbanística actuante. Sus acuerdos serán recurribles en alzada ante dicha Administración.

·Son personas jurídicas, y su personalidad se entenderá adquirida a partir del momento de su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

Está constituida por los propietarios que deban materializar sus derechos en la unidad de ejecución que se incorporan voluntariamente, y por lo tanto no es obligatoria la pertenencia a esta asociación (la no incorporación no supone que el propietario tenga que soportar ningún tipo de sanción, expropiación o reparcelación forzosa como ocurre en la Junta de Compensación).

No podrá constituirse más de una Asociación en cada unidad de ejecución. Se rigen por sus estatutos y normas específicas, que serán aprobadas por la Administración actuante.

La finalidad general de estas asociaciones es la de colaborar en la ejecución de las obras de urbanización. En este sentido, el artículo 193 del RGU concreta seis funciones:

·Ofrecer a la Administración sugerencias referentes a la ejecución del Plan.

·Auxiliar a la Administración en la vigilancia de la ejecución de las obras y dirigirse a ella denunciando los defectos que se observen, proponiendo medidas para el más correcto desarrollo de las obras.

·Colaborar con la Administración en el cobro de las cuotas de urbanización.

·Examinar la inversión de las cuotas de urbanización cuyo pago se haya anticipado, formulando ante la Administración actuante los repartos oportunos.

·Gestionar la concesión de los beneficios fiscales que procedan.

·Promover con la Administración actuante empresas mixtas para la ejecución de obras de urbanización en la unidad de ejecución.

Estas asociaciones podrán constituirse por iniciativa de los propietarios o de la Administración actuante. En el primer caso, los propietarios acompañarán a la solicitud el proyecto de estatutos o normas por las que se regirá la asociación.

El RGU no regula expresamente el contenido mínimo de los estatutos. Es más, el RGU permite que no se elaboren estatutos bastando la redacción de unas normas básicas de funcionamiento. Si bien, y en todo caso, los estatutos y normas deberán considerar dos reglas esenciales: el carácter voluntario de su pertenencia, y la obligación de todo propietario que quiera darse de baja de la asociación de hacer frente a los gastos generados mientras fue miembro de la misma, respondiendo, si es necesario, con la finca de su propiedad de dicha obligación.

El expediente administrativo para la constitución de una asociación administrativa de cooperación debería seguir los trámites siguientes:

·Cuando la iniciativa corresponde a los propietarios: escrito de solicitud al Ayuntamiento, al que se acompañará el proyecto de estatutos o normas de la asociación; informe de los servicios jurídicos de la Administración actuante; acuerdo de aprobación inicial del proyecto de estatutos o normas; periodo de información pública; aprobación definitiva de la constitución de la asociación y sus estatutos o normas, estimando, en su caso, las alegaciones presentadas durante el periodo de información pública, y modificando, si procede, los estatutos o normas presentadas; publicación de acuerdo de aprobación definitiva; y notificación de la aprobación del expediente a todos los propietarios de fincas incluidas en el ámbito afectado, se hayan adherido o no a la asociación, indicándoles expresamente que la pertenencia a la asociación es voluntaria y que, conforme lo dispuesto en el artículo 192.1 del RGU no podrá constituirse otra asociación de la misma naturaleza en el mismo ámbito.

·Cuando la iniciativa corresponde al Ayuntamiento, la tramitación del expediente es similar, diferenciándose en que la iniciación se hará mediante acuerdo municipal en el que se encargará la elaboración de los estatutos o normas de la asociación, a los propios servicios del Ayuntamiento o a aquéllos otros que se contraten.

En cualquiera de los casos, inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

La disolución de estas asociaciones, en tanto que entidades urbanísticas colaboradoras se regirá por

lo dispuesto en sus estatutos o normas o, en todo caso, según lo establecido con carácter general y supletorio en el artículo 30 del RGU.

1347 De la regulación del artículo 123.2 de la LOUA se deducía que el Ayuntamiento no podía repercutir a los propietarios los gastos del contrato de prestación de servicios suscrito, sino que únicamente podría repercutirse por su consideración de gastos de urbanización, los servicios derivados de redacción técnica del planeamiento de desarrollo preciso para la ordenación pormenorizada y del proyecto de urbanización; el resto de prestaciones con la consideración de gastos de urbanización se adjudican mediante contrato de obra. En consecuencia, los costes que el Ayuntamiento debía soportar por el contrato de servicios suscritos no los repercutiría a los propietarios, quedando asumidos en los gastos de gestión que sí podían repercutirse con un importe máximo del diez por ciento de los gastos previstos para la urbanización. Es decir, los costes de dicho contrato debían ser asumidos por la Administración, del mismo modo que asume los costes derivados de las nóminas de los empleados públicos dedicados a tiempo completo o parcial al desarrollo de la actuación por cooperación, quedando todos esos gastos incluidos en los de gestión a repercutir en el porcentaje citado como máximo.

1348 **OVIEDO CREO, Marta.** “La gestión de las cuotas de urbanización en el sistema de cooperación”. Práctica urbanística. 2013. Ha reflexionado sobre el alcance del concepto cuota de urbanización:

“El pago al urbanizador, en el caso de cooperación el Ayuntamiento, de los conceptos a los que nos hemos referido en el epígrafe anterior, lo pueden realizar los propietarios de tres formas: mediante la cesión de parte de su aprovechamiento lucrativo con cargo a los terrenos en pago de las obras de urbanización (cesión de terrenos), en metálico o mediante una fórmula mixta.

La parte que el Ayuntamiento cobra en metálico la debe reclamar a los propietarios mediante la emisión de cuotas de urbanización (...). La regulación que realiza la legislación es escasa. De la lectura detenida de los distintos textos legislativos en las cuotas solo hay conceptos sobre los que no existen dudas y que los propietarios deben abonar al urbanizador, además siempre se reparten proporcionalmente a su aprovechamiento objetivo. Pero existen dos conceptos sobre los que se pueden generar dudas. Se trata del pago de las indemnizaciones por destrucción de bienes y las obras de urbanización preexistentes que resultan útiles, y de las indemnizaciones por las diferencias de adjudicación, esto es, la compensación económica de las diferencias de adjudicación son las cantidades en metálico que deben cobrar o abonar los propietarios cuando se les adjudique un exceso o defecto de aprovechamiento urbanístico. Las parcelas adjudicadas a los propietarios se ubican en manzanas, con unos límites y superficie concretos. Resulta muy difícil que el valor de esta manzana coincida exactamente con la suma de los derechos de los propietarios que deben ubicarse en la misma. Esas pequeñas diferencias de adjudicación deben compensarse económicamente.

A mi entender los dos conceptos antes descritos deben formar parte de las cuotas de urbanización, ya que el contenido de la legislación no deja otra posibilidad. (...).

Aclarado lo anterior las cuotas de urbanización se deberán abonar o percibir en los momentos siguientes:

- **Compensación o indemnización económica de las diferencias de adjudicación:** inmediatamente después de la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación. Las cantidades compensan económicamente los excesos o defectos en la adjudicación de los derechos urbanísticos de los propietarios, y estos se formalizan con la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación.
- **Pago de las obras de urbanización útiles:** en la primera cuota de urbanización. El derecho a percibir la indemnización proviene de algo que ya existe cuando se emprende la actuación.
- **Pago a los propietarios de las indemnizaciones:** Cuando se demuela el bien o resulte inservible. En el caso de derecho cuando se extingan.
- **Reparto proporcional a todos los propietarios de las indemnizaciones y obras de urbanización útiles:** cuando se hayan abonado estas cantidades.

Como se puede observar, la mayoría de estos conceptos se deben abonar en la primera cuota de urba-

nización. Tanto en las indemnizaciones por destrucción de bienes o extinción de derechos, como en las indemnizaciones por diferencia de adjudicación, su suma resultará cero. El hecho de que sea una compensación entre el saldo deudor de un propietario y acreedor de otro, no impide que cuando se giren las cuotas de urbanización, los saldos acreedores y deudores de un mismo propietario también se compensen. Se trata de una cantidad neta en la que conviven tanto las retribuciones al urbanizador, como cantidades que no son retribución como las indemnizaciones. Por lo anterior podemos concluir, que el encargado de llevar a cabo la reparcelación deberá compensar las diferencias de adjudicación, abonando en metálico al propietario que tuviera un defecto de adjudicación y cobrando al que percibiera una adjudicación en exceso”.

<https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1C-TEAAkNLC0MTC7Wy1KLizPw8WyMDQ2MDI0NlkbEbmWqVlfnJIZUGqbVpiTnEqAJZ9aT-g1AAAAWKE>. Noviembre 2021.

1349 **GALLEGO LÓPEZ, Juan Benito.** “Acerca de la naturaleza tributaria de las cuotas de urbanización derivadas de la ejecución del planeamiento urbanístico”. Crónica Tributaria. 2018.

https://economistas.es/Contenido/REAF/gestor/127_acerca.pdf. Noviembre 2021.

1350 **LLISET BORRELL, Francisco.** “Las cuotas de urbanización”. Revista de Derecho Urbanístico. 1976.

1351 **VÁZQUEZ OTEO, Alfonso.** “Gastos de Urbanización y cuotas de urbanización”. Práctica urbanística. 2011.

1352 Es interesante el estudio que **OVIEDO CREO** (obra citada) plantea en relación con la aplicación del IVA a las cuotas de urbanización:

“Todo lo anterior es válido en la aplicación de la LGT (...), pero ocurre que debemos conjugar estas regulaciones con la Ley 37/1992, de 28 de diciembre (LA LEY 3625/1992), del Impuesto del Valor Añadido (IVA), pues en el sistema de cooperación el Ayuntamiento actúa como empresario según el artículo 4 de dicha ley.

Hasta hace poco, el artículo 164.1.3 de la Ley del IVA establecía la obligación de los sujetos pasivos del impuesto, la obligación de expedir y entregar factura o documentos equivalentes de sus operaciones. De ahí que valiera la posibilidad de emitir liquidaciones correspondientes a las cuotas de urbanización a satisfacer por los propietarios de los terrenos afectados. Aun así se debía especificar la base liquidable, el IVA, y los importes totales a satisfacer por las cuotas. Sin embargo la actual regulación del artículo 164.1.3 de la Ley del IVA, solo utiliza el término factura, por lo que actualmente las cuotas deben girarse con forma da factura.

De lo expuesto se planea la problemática fiscal derivada de las transmisiones patrimoniales que origina el sistema de cooperación y la repercusión de los gastos de urbanización.

El Ayuntamiento está obligado a repercutir el IVA a los propietarios del polígono, en concepto de compensación de los gastos de urbanización, pues se dan los elementos del hecho imponible de tal impuesto. Además el Ayuntamiento tiene la obligación formal de expedir factura. Varias son las consultas vinculantes de la dirección General de Tributos al respecto.

(...).

Por lo que respecta a los anticipos a cuenta de las cuotas de urbanización la DGT ha manifestado que debe tenerse en cuenta que según el artículo 75.Dos de la Ley 37/1992 (LA LEY 3625/1992), en las operaciones sujetas a gravamen que originen pagos anticipados anteriores a la realización del hecho imponible, el Impuesto se devengará en el momento del cobro total o parcial del precio por los importes efectivamente percibidos, debiendo el Ayuntamiento emitir factura y repercutir el IVA con motivo de dichos cobros anticipados.

La base imponible del IVA es el importe de los servicios prestados, en este caso, del servicio de urbanización. Pues bien, la base imponible del IVA son los gastos de urbanización, que en la Ley 9/2002 (LA LEY 107/2003) se enumeran en el art. 132.

Las indemnizaciones que se han de pagar a los propietarios por ser privados de bienes y derechos

incompatibles con el proceso urbanístico también se consideran gastos de urbanización, salvo que tuviesen el carácter de suplido, art. 78.3.3 Ley 37/1992 (LA LEY 3625/1992).

Para cumplir con toda la normativa el documento donde se giren las cuotas debe contener el término factura, número de factura, la base del IVA, y el IVA desglosado, pero no deja de ser un factura con una gran particularidad es que en ella se establece el plazo del RGU de un mes para realizar el pago antes del paso a procedimiento de apremio, en el caso de liquidaciones provisionales. Pero lo antes indicado sobre la forma de factura para las liquidaciones provisionales se debe decir también para las definitivas, sólo que en este caso la particular factura debe llevar los plazos de cobro previstos en la LGT”.

1353 Por ejemplo, STS de 11 de julio del 2007.

1354 Artículos 163 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

1355 El procedimiento de apremio constituye una manifestación del poder de auto tutela de la Administración Pública y consiste en el poder que tiene la Administración de ejecutar las deudas existentes contra ella, sin necesidad de acudir a los tribunales de justicia, como ya se ha señalado.

1356 Artículo 18 del TRLSRU.

1357 Artículos 23 del TRLSRU y 7 del RD1093/1997.

1358 El apartado 2 del artículo 108 de la LISTA señala textualmente que “reglamentariamente se regulará el procedimiento y los requisitos para que la Administración actuante, el agente urbanizador o entidad que asuma la gestión indirecta de la actuación puedan convenir el pago en especie de las obras de urbanización a favor de la empresa constructora”. Este pago en parcelas edificables de carácter lucrativo se produce para su venta, con el fin de sufragar los costos de urbanización. La aprobación de la reparcelación autoriza, de forma directa, esta enajenación.

1359 El artículo 128 de la LOUA se refería a la liquidación del sistema de actuación por cooperación. Su apartado 1 señalaba que “concluidas las obras de urbanización y recibida éstas definitivamente por el municipio, o en su caso, por la Administración actuante, se elaborará por la entidad responsable de la ejecución la cuenta de liquidación de la actuación”. Con la elaboración de la cuenta de liquidación, la Administración ponía a disposición de los propietarios que no hubieran resultado adjudicatarios ni hubieran sido indemnizados, los solares, el aprovechamiento o la edificabilidad resultante, teniendo en cuenta los gastos de gestión y ejecución habidos, entre los propietarios en proporción a sus respectivas aportaciones. Los propietarios que consideren lesionados el valor económico de sus derechos podían interponer los recursos pertinentes a la liquidación que debían ser resueltos en los plazos establecidos legalmente. Para cubrir las diferencias entre los costes reales y previstos, la Administración actuante o la entidad gestora (con autorización de la primera) podía enajenar el suelo de que disponía fiduciariamente. En caso de restar suelo una vez liquidado, se debía proceder a su enajenación y posterior distribución del importe entre los propietarios con derecho a ello.

1360 “Transferencias de aprovechamiento” (artículo 62 de la LOUA), “reservas de aprovechamiento” (artículo 63 de la LOUA), y “compensaciones monetarias sustitutivas” (artículo 64 de la LOUA).

1361 Hay que recordar que el artículo 24.2 de la LISTA define las actuaciones urbanísticas (al margen de las actuaciones de transformación) como las que tienen por objeto, previa tramitación de los correspondientes instrumentos de ordenación y ejecución urbanística, la realización de las actuaciones no incluidas en actuaciones de transformación, para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, la obtención de sistemas generales y locales o para mejorar o completar la urbanización, así como las actuaciones de edificación.

1362 Artículos 129, 130 y 131 de Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

Artículo 129. (“Transferencias de aprovechamiento”).

“1. Si así lo estableciera el planeamiento, las personas propietarias de suelo urbano calificado como dotacional público podrán transferir el aprovechamiento subjetivo que les corresponda a otras parcelas o solares que cuenten con excedentes de aprovechamiento objetivo. La transferencia determina la adquisición del correspondiente exceso de aprovechamiento objetivo y autoriza su materialización.

2. La transferencia de aprovechamiento deberá ser aprobada por el Ayuntamiento, según propuesta suscrita por las personas interesadas y formalizada en escritura pública, con planos adjuntos expresivos de la localización y dimensiones de las parcelas o solares implicados.

3. Dicha transferencia, así como la incorporación de terrenos al patrimonio público de suelo que conlleve, deberá ser objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad.

4. La eficacia de toda transferencia dependerá de la cesión gratuita al Municipio, libre de cargas y en pleno dominio, de los terrenos cuyo aprovechamiento subjetivo sea transferido y la paridad, en términos de valor urbanístico, entre dicho aprovechamiento subjetivo y el excedente de aprovechamiento objetivo que es objeto de adquisición mediante la transferencia”.

Artículo 130. Reservas de aprovechamiento.

“Con motivo de la incorporación al dominio público de terrenos con destino dotacional, conforme a esta ley, podrá hacerse reserva, para su posterior transferencia, del aprovechamiento subjetivo correspondiente a la titularidad de dichos terrenos”.

Artículo 131. Compensaciones monetarias sustitutivas.

“1. En el suelo urbano sujeto a actuaciones de dotación los Municipios podrán, por razones de interés público local y con motivo de la solicitud de licencia de edificación, transmitir, directamente y por precio a satisfacer en metálico, el excedente de aprovechamiento objetivo materializable sobre parcelas o solares.

2. El pago por el excedente de aprovechamiento deberá ser previo o simultáneo a la obtención de la licencia de obras.

3. Los recursos así obtenidos se destinarán con preferencia a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.

4. Los Municipios podrán aprobar un cuadro indicativo de valores de repercusión de suelo expresivo de los precios máximos que el Municipio prevé pagar por la adquisición o expropiación de suelo para el patrimonio público de suelo.

5. El excedente en suelo urbano y suelo urbanizable que, en su caso, pueda existir, sólo podrá ser adquirido cumpliendo los siguientes requisitos:

a) Que el planeamiento, si lo adscribe a la compensación de personas propietarias de suelo con aprovechamiento inferior al medio del área de reparto, no determine qué personas propietarias tienen derecho a la adjudicación en cada ámbito o sector excedentario.

b) Que se tase de acuerdo con las reglas de valoración establecidas en la legislación estatal de suelo.

c) Que los recursos obtenidos se destinen a compensar a las personas propietarias del área de reparto con aprovechamiento objetivo inferior al medio de la misma.

6. La adquisición de excedentes de aprovechamiento objetivo en metálico tendrá en todo caso carácter subsidiario respecto de la adquisición mediante transferencias o reserva de aprovechamiento y de las cesiones a la Administración del suelo necesario para la materialización de los excedentes”.

1363 Artículos 144 a 146 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria:

“En el suelo urbano consolidado la gestión urbanística se efectuará mediante actuaciones aisladas sobre las parcelas existentes previa normalización de las fincas si fuere necesario y tras la pertinente licencia. El propietario deberá completar a su costa la urbanización y los servicios necesarios hasta que la parcela tenga la condición de solar y ceder al municipio los terrenos destinados a viales y espacios libres públicos afectados por las alineaciones establecidas por el planeamiento”.

“1. La ejecución de los sistemas generales y demás dotaciones públicas podrá llevarse a cabo de forma aislada en cualquier clase de suelo mediante el sistema de expropiación forzosa, pudiéndose utilizar, cuando legalmente proceda, el régimen de contribuciones especiales previsto en la legislación de Haciendas Locales.

2. Los terrenos necesarios para dotaciones públicas podrán asimismo obtenerse por los procedimientos previstos en los artículos 142 y 143 de esta Ley”.

“Para la ejecución de las obras a que se refieren los artículos anteriores se llevarán a cabo proyectos de obras ordinarias en los términos comúnmente establecidos en la legislación de régimen local”.

1364 Por ejemplo, artículo 115 de la LISTA al señalar formas de obtención de suelo dotacional o ejecución de urbanización para estos sistemas.

1365 Artículo 99.5 de la LISTA.

1366 Artículos 28 y 29 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales:

“Constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas”.

“1. Tendrán la consideración de obras y servicios locales:

a) Los que realicen las entidades locales dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les estén atribuidos, excepción hecha de los que aquéllas ejecuten a título de dueños de sus bienes patrimoniales.

b) Los que realicen dichas entidades por haberles sido atribuidos o delegados por otras entidades públicas y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la ley.

c) Los que realicen otras entidades públicas, o los concesionarios de estos, con aportaciones económicas de la entidad local.

2. No perderán la consideración de obras o servicios locales los comprendidos en el párrafo a) del apartado anterior, aunque sean realizados por organismos autónomos o sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a una entidad local, por concesionarios con aportaciones de dicha entidad o por asociaciones de contribuyentes.

3. Las cantidades recaudadas por contribuciones especiales sólo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubiesen exigido”.

1367 Actuaciones de transformación para las que no se han delimitado unidades de ejecución, que pueden referirse fundamentalmente, actuaciones de mejora urbana (artículo 27 de la LISTA en relación con el 99 y 109), y en casos más excepcionales, actuaciones de reforma interior (artículo 29 de la LISTA en relación con el 99).

1368 Artículo 115.1 de la LISTA:

“El suelo destinado a sistemas generales y locales se obtiene:

a) Cuando estén incluidos o adscritos a ámbitos de actuación o unidades de ejecución, mediante cesión obligatoria y gratuita y por los procedimientos previstos para el desarrollo de la actividad de ejecución, así como por expropiación u ocupación directa, cuando exista necesidad urgente de anticipar su adquisición.

b) En los restantes supuestos, en virtud del correspondiente acuerdo de cesión, venta o distribución de aprovechamientos, transferencias de aprovechamiento, mediante la constitución de un complejo inmobiliario de carácter urbanístico, cuando así esté previsto en el instrumento de ordenación urbanística, o en su defecto mediante reserva de aprovechamiento, expropiación u ocupación directa”.

1369 “1. En el supuesto de que la actividad de ejecución de las actuaciones previstas en los artículos 29 (actuación de reforma interior) y 110 se lleve a cabo en régimen de gestión privada y hubiera una pluralidad de personas propietarias, se podrá constituir una Entidad de Urbanización, que tendrá la consideración de entidad urbanística colaboradora, con el propósito de acometer los gastos que correspondan en régimen de justa distribución cargas.

2. Las Entidades de Urbanización se regirán por sus propios estatutos, que deberán ser aprobados por la Administración actuante, a propuesta de la mayoría de las cuotas de participación en la entidad, en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de la solicitud, que se suspenderá en el caso de concurrir alguno de los supuestos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo. El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para

entenderla estimada por silencio administrativo.

3. En el seno de la Entidad de Urbanización se elaborará, tramitará y aprobará, por la mayoría de las cuotas representadas, un proyecto de distribución de cargas de urbanización.

4. Con la Entidad de Urbanización podrá colaborar una empresa urbanizadora, que asuma la financiación de la actuación y la ejecución de las obras de urbanización.

5. Los acuerdos de la Entidad de Urbanización podrán ser recurridos, en todo caso, ante el Ayuntamiento, cuya resolución agotará la vía administrativa”.

1370 “1. El proyecto de distribución de cargas de urbanización tiene por objeto distribuir equitativamente los gastos de urbanización entre las personas propietarias o titulares de derechos reales de las parcelas beneficiadas por dichas obras y podrá incluir el coste de obtención de los terrenos necesarios para ejecutar dichas obras.

2. Reglamentariamente, se regulará el procedimiento, contenido y efectos del citado instrumento. Se requerirá trámite de información pública de forma simultánea a la notificación a los titulares de bienes y derechos afectados. En su caso, el procedimiento podrá integrarse en el de aprobación del proyecto de urbanización. El plazo máximo para la aprobación del proyecto de distribución de cargas de urbanización por la Administración actuante será de cuatro meses desde la presentación de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente. El vencimiento de dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados para entenderla aprobada por silencio administrativo”.

“El procedimiento y los requisitos para la liquidación de la actuación urbanizadora, una vez se haya completado su ejecución, garantizará en todo caso el derecho de las personas propietarias afectadas a ser oídos previamente y a formular las reclamaciones que a su derecho convengan”.

1371 Venta, reservas o TAU. Ver CAPÍTULO UNDÉCIMO. EJECUCIÓN URBANÍSTICA. DISPOSICIONES GENERALES, apartado 4.3. Otros instrumentos de transformación jurídica.

1372 Artículo 26.5 del TRLSRU.

1373 El artículo 143 de la LOUA determinaba que “cuando no esté prevista en el planeamiento urbanístico ni se efectúe por el municipio delimitación de unidades de ejecución, la ejecución del planeamiento, salvo la edificación, se llevará a cabo mediante obras públicas ordinarias, de acuerdo con la legislación que sea aplicable por razón de la Administración Pública actuante”; y también a través de la obtención de licencia de obras de urbanización, si es que la ejecución de la misma era responsabilidad del particular.

La necesidad de que una parcela reúna condiciones para su edificación, por tener los servicios necesarios para ello según la planificación y/o la legislación urbanística, no tiene que implicar obras para acometer todas las infraestructuras o servicios definidos como necesarios, sencillamente porque puede que algunos de esos servicios (o la mayoría) ya existan, y sólo se requiera su acabado o complemento. De hecho, el artículo 14.1 de la LS98 señalaba, como obligación de los propietarios en suelo urbano consolidado, la necesidad de “completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen -si aún no la tuvieran- la condición de solar”, por lo que no es necesario acometer el conjunto de las obras de urbanización, abarcando todos los servicios, sino sólo las obras necesarias para completar las ya existentes, y posibilitando el servicio urbano integral.

1374 Artículo 88 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

“Tendrán la consideración de obras locales todas las de nueva planta, reforma, reparación o entretenimiento que ejecuten las Entidades locales, tanto con sus propios fondos como con auxilio de otras Entidades públicas o particulares, para la realización de servicios de su competencia”.

Artículo 13 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (“Contrato de obras”)

“1. Son contratos de obras aquellos que tienen por objeto uno de los siguientes:

a) La ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o la realización de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I.

b) La realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra.

2. Por «obra» se entenderá el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble.

También se considerará «obra» la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural.

3. Los contratos de obras se referirán a una obra completa, entendiéndose por esta la susceptible de ser entregada al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ampliaciones de que posteriormente pueda ser objeto y comprenderá todos y cada uno de los elementos que sean precisos para la utilización de la obra.

No obstante lo anterior, podrán contratarse obras definidas mediante proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra completa, siempre que estas sean susceptibles de utilización independiente, en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas y preceda autorización administrativa del órgano de contratación que funde la conveniencia de la referida contratación.

Se podrán celebrar contratos de obras sin referirse a una obra completa en los supuestos previstos en el apartado 4 del artículo 30 de la presente Ley cuando la responsabilidad de la obra completa corresponda a la Administración por tratarse de un supuesto de ejecución de obras por la propia Administración Pública”.

Menéndez Rexach (MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización”. ISBN. 2004), comenta que “(...) la tendencia dominante en la legislación autonómica se caracteriza por haber regulado (con más o menos detalle) la posibilidad de ejecutar el planeamiento mediante obras públicas ordinarias. El objeto típico de esta modalidad es la ejecución ‘aislada’ o ‘asistemática’ de sistemas generales (o alguno de sus elementos), así como las actuaciones excluidas de unidades de ejecución, lo que, en general, únicamente se admite en suelo urbano (...)”.

https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1098/contr_publicos_20_menendez.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Noviembre 2021.

1375 El artículo 98.4 de la LOUA afirmaba que “en suelo urbano consolidado, cuando las obras de urbanización necesarias y preceptivas para la edificación de los solares se refieran a la mera reparación, renovación o mejora en obras o servicios ya existentes, la definición de los detalles técnicos de las mismas podrá integrarse en el proyecto de edificación como obras complementarias”.

1376 Venta, reservas o TAU. Ver CAPÍTULO UNDÉCIMO. EJECUCIÓN URBANÍSTICA. DISPOSICIONES GENERALES, apartado 4.3. Otros instrumentos de transformación jurídica..

1377 Artículo 26.5 del TRLSRU.

1378 Venta, reservas o TAU. Ver CAPÍTULO UNDÉCIMO. EJECUCIÓN URBANÍSTICA. DISPOSICIONES GENERALES, apartado 4.3. Otros instrumentos de transformación jurídica.

1379 El artículo 55.3 de la LOUA, en el caso de actuaciones de dotación que implicaban la consideración del suelo como urbano no consolidado, señalaba:

“El régimen del suelo urbano no consolidado previsto en el artículo 45.2.B).c) será el establecido en el apartado 2. No obstante, las cesiones de suelo procedentes serán:

a) La superficie de suelo para dotaciones en proporción con el incremento de aprovechamiento urbanístico sobre el aprovechamiento preexistente, que preferentemente se ubicará en el área homogénea. Cuando el grado de ocupación por la edificación del área haga inviable su ubicación total o parcial, se permitirá ubicar las dotaciones en un entorno próximo, siempre que éstas resulten coherentes, funcionales y accesibles. Los suelos necesarios para mantener la proporcionalidad y la calidad se calcularán

conforme a la media dotacional resultante de la zona de suelo urbano en la que estén incluidos, y los que resulten de mantener la proporcionalidad y suficiencia de los sistemas generales alcanzada en el municipio.

Esta cesión de suelo sólo podrá ser sustituida de manera motivada, total o parcialmente, por su equivalente en dinero cuando en el seno de una modificación de planeamiento los terrenos que fueren necesarios para mantener la adecuada proporcionalidad y calidad no tengan entidad suficiente, en relación con las dotaciones existentes en el municipio, para quedar integrados en la red de dotaciones públicas del mismo. El valor de la aportación, que se integrará en el depósito regulado en el artículo 139.2, se corresponderá con el del aprovechamiento urbanístico referido a la zona de suelo urbano en que se integra la actuación en relación con la superficie dotacional a obtener.

b) La superficie de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo precisa para materializar el diez por ciento aplicado a la diferencia sobre el preexistente. Este porcentaje podrá ser incrementado o disminuido de manera motivada por el planeamiento, en función de las plusvalías, hasta el quince y cinco por ciento, respectivamente.

En los supuestos en los que el planeamiento determine la sustitución de las cesiones de suelo por su valor en metálico, éste se calculará conforme a la normativa que sea de aplicación, en el momento de la suscripción del convenio al que hace referencia el artículo 30.2 de esta Ley”.

Por su parte, el 139.2 de la LOUA preveía:

“Cuando por concurrir la circunstancia prevista en el artículo 55.3.a) proceda el pago en dinero como medida sustitutiva de la cesión de los terrenos necesarios para mantener la proporcionalidad y calidad de las dotaciones, el municipio quedará obligado en el plazo máximo de tres años a obtener éstas mediante la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que califique los suelos para tal fin, y con las cantidades depositadas en una cuenta separada y afecta exclusivamente a la obtención de tales dotaciones.

La aportación económica que habrá de depositarse se realizará con ocasión de la aprobación definitiva de la modificación de planeamiento contemplada en el citado artículo, quedando condicionada la publicación del documento en el Boletín Oficial que corresponda a la efectiva entrega de dicha cantidad. Durante el período de tres años esta cantidad se podrá acumular con otras que se hubieren aportado por el mismo motivo, con el objeto de reservar y obtener nuevas dotaciones con entidad suficiente para dar cumplimiento a los criterios de coherencia, funcionalidad y accesibilidad a los que se refiere el artículo 9.E).

En todo caso, transcurridos tres años desde la constitución del depósito de mayor antigüedad, en la primera innovación de planeamiento general que se tramite y apruebe deberá forzosamente aplicarse la cantidad acumulada a dicho objeto”.

Ver artículo 28.b de la LISTA.

1380 Ajustes entre el aprovechamiento objetivo y subjetivo correspondiente a una propiedad.

1381 Obtención de suelo para equipamientos, destinado a dominio público o a servicios en general.

1382 Ejecución de obras de urbanización de carácter no integral y/o al margen de las unidades de ejecución.

1383 Según el artículo señalado, “la valoración deberá referirse al momento de formulación de la hoja de aprecio, desde cuya fecha se determinará el devengo de intereses”.

Artículo 110 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, sobre derecho a la expropiación rogada:

“1. Cuando transcurran cinco años desde la entrada en vigor del plan sin que se lleve a efecto la expropiación de terrenos dotacionales que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria, por no resultar posible la justa distribución de beneficios y cargas en el correspondiente ámbito de actuación, continuo o discontinuo, las personas propietarias podrán anunciar a la administración competente su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que debe llevarse a cabo por ministerio de la ley si transcurren

otros dos años desde dicho anuncio.

2. Para solicitar la expropiación rogada, la o el titular de la propiedad deberá justificar la imposibilidad de efectuar la justa distribución de los beneficios y cargas en el marco del plan general. A tal efecto, las personas propietarias podrán presentar sus hojas de aprecio y, transcurridos tres meses sin que la administración competente notifique su aceptación o remita sus hojas de aprecio contradictorias, las y los propietarios podrán recurrir a la intervención del jurado provincial de expropiación forzosa. La valoración se entenderá referida al momento del inicio del expediente de justiprecio por ministerio de la ley.

3. Lo establecido en los apartados anteriores no será aplicable:

a) A las personas propietarias de terrenos clasificados como suelo no urbanizable.

b) A las personas propietarias de terrenos clasificados como suelo urbanizable, si, en el momento de la afectación, los terrenos se dedican a la explotación agrícola, ganadera, forestal o cinegética o, en general, a actividades propias de su naturaleza rústica y compatibles con la clasificación y la afectación mencionadas hasta la ejecución de las determinaciones del planeamiento urbanístico.

c) A las personas propietarias que hayan obtenido una autorización para usos y obras provisionales, o cuando conste la obtención de un rendimiento económico, esté o no amparado mediante la correspondiente licencia.

4. Si, antes de transcurrir los plazos establecidos en este precepto, se ha sometido a información pública y consultas una modificación o una revisión del planeamiento urbanístico que comporta la inclusión del suelo dotacional en un área de reparto conformada por un sector, una unidad de ejecución o actuación aislada a los efectos de su gestión, los plazos quedarán interrumpidos. El cómputo de los plazos se reanudará si transcurre un año sin haberse producido su aprobación definitiva.

5. Las personas propietarias de las reservas de aprovechamiento, previa justificación de la imposibilidad de transferir la reserva, podrán solicitar la expropiación y ejercer los derechos regulados en los puntos 1 y 2, respecto de los terrenos que cedieron, en el plazo de tres años, contados desde la reserva.

6. El ejercicio del derecho a instar la expropiación por ministerio de la ley, exige la acreditación fehaciente por parte de la persona solicitante de su condición de propietaria o causahabiente de los correspondientes terrenos dotacionales, así como de haber ostentando la condición de propietario o propietaria durante la totalidad de los plazos a que se refieren los apartados primero y segundo del presente artículo o de causahabiente desde la muerte de la persona propietaria, sin cuyo requisito no podrá valorarse el bien por el jurado provincial de expropiación forzosa. En el caso de producirse una transmisión onerosa de la propiedad durante el transcurso de los referidos plazos, se reiniciará el cómputo de los mismos para la nueva persona propietaria.

7. Las transmisiones inter vivos de aquellos terrenos calificados como dotación pública en cualquiera de las categorías relacionadas en el apartado I.2 del anexo IV de este texto refundido o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique, en los que concurren las condiciones a que se refiere el apartado primero de este artículo, estarán sujetas a los derechos de tanteo y retracto por parte del ayuntamiento o administración competente para su obtención.

El derecho de tanteo podrá ejercerse dentro del plazo máximo de tres meses contados a partir de la notificación fehaciente a la administración, previa a la transmisión efectuada por el propietario o la propietaria.

El derecho de retracto podrá ejercerse en el plazo máximo de un año contado a partir del momento en que la administración tenga constancia fehaciente de la transmisión. A este efecto, las Notarías y los Registros los notarios y registradores que autoricen o inscriban, respectivamente, escrituras de transmisión de terrenos calificados como dotación pública lo pondrán en conocimiento de la administración.

8. Cuando se acredite que el ejercicio de la expropiación rogada comprometiera seriamente los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos o de responsabilidad, el ayuntamiento podrá declarar motivadamente la

imposibilidad material de dar cumplimiento a lo previsto en este precepto en orden a la materialización de la expropiación de bienes y derechos por ministerio de la ley.

Dicha declaración, para ser eficaz, deberá acordarse por el pleno del ayuntamiento, previa audiencia de la persona interesada, y producirse antes de transcurrir los plazos previstos en este precepto y, en todo caso, antes de la resolución del jurado provincial de expropiación forzosa. La declaración comportará el derecho de la persona titular a percibir los intereses legales calculados conforme al justiprecio aprobado de los terrenos afectados, hasta una efectiva adquisición en el plazo máximo de cinco años.

9. El régimen de devengo de intereses en esta modalidad de expropiaciones será el siguiente:

a) En la determinación del justiprecio, será fecha inicial aquella en la que la persona propietaria presente su hoja de aprecio y fecha final aquella en que se notifique el acuerdo del jurado provincial de expropiación forzosa a la administración que sea competente de acuerdo con lo establecido en el apartado primero.

Si el jurado incurre en mora por superar el plazo máximo para resolver y notificar el acuerdo de fijación del justiprecio o para resolver el recurso de reposición que potestativamente interpongan cualquiera de las personas interesadas, será responsable del pago durante el plazo que exceda de ese máximo, en los términos establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa.

b) Una vez notificado el acuerdo por el jurado provincial de expropiación forzosa será de aplicación lo establecido en el artículo 57 de la Ley de Expropiación Forzosa, debiendo la administración competente abonar el justiprecio en el plazo de seis meses. Transcurrido dicho plazo se devengarán nuevamente intereses que se computarán desde la presentación de la hoja de aprecio hasta que se produzca el completo pago del justiprecio, descontando la demora imputable al jurado.

Ver **HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario M.** “La expropiación por ministerio de Ley o expropiación provocada”. LA LEY. 2015.

1384 Artículos 22 y siguientes del RD1093/1997.

1385 **HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario, NÚÑEZ GÓMEZ, Fernando y SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Patricio.** “Ocupación directa”. Editorial LEY. 2018. Estos autores han señalado que “(...) podemos definir ocupación directa como el modo de obtención de terrenos destinados a dotaciones mediante el cual la administración procede a la ocupación del terreno a cambio del reconocimiento a su titular del derecho a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento urbanístico objetivo. (...)

Si analizamos detenidamente el instituto de la ocupación directa, advertimos que supone un auténtico despojo del aprovechamiento urbanístico del suelo, es decir, separa el suelo de su aprovechamiento pudiendo trasladarse e incluso generar la apertura de un folio independiente en el Registro de la Propiedad, que se cancelará cuando se inscriba a favor del titular de aprovechamiento la finca de resultado correspondiente en la unidad de ejecución designada para que se hiciera efectivo.

Dicho lo anterior cabría preguntarse si estamos ante una modalidad de expropiación o si no es más que una técnica de gestión urbanística. Pues bien, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse al respecto en la ya más que comentada Sentencia 61/1997 de 20 de marzo, decantándose por su configuración como una modalidad de expropiación. Ahora bien, una modalidad singular debido a que, de una parte, procede la ocupación sin previo pago del justiprecio, y de otra, el referido justiprecio no consiste en abono en metálico sino en la adjudicación al propietario del aprovechamiento urbanístico patrimonializado para que lo haga efectivo en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento real. (...).

Finalmente, los propietarios afectados tendrán derecho a que se les expida certificación administrativa del acta levantada en el momento de la ocupación. Asimismo, en los términos del art. 204 del TRLS92, vigente según DD de la LRSV tendrán derecho a solicitar una indemnización por la ocupación temporal de sus terrenos desde el momento de la ocupación efectiva, que se produce con el otorgamiento del acta de ocupación, hasta el momento en el que vean materializados sus derechos, es decir, con la aprobación del proyecto de equidistribución de la unidad de ejecución en el que tengan reconocido el derecho a

incorporarse. La Administración tendrá para hacer efectivo los derechos reconocidos a su titular un plazo de cuatro años, transcurridos los cuales el interesado podrá instar expediente de expropiación subrogándose la administración en los bienes y derechos que le correspondan en la correspondiente unidad de ejecución”.

1386 Artículos 128 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha: “1. Los terrenos destinados a sistemas generales podrán obtenerse mediante su ocupación directa a cambio del reconocimiento a su titular del derecho a integrarse en una unidad de actuación con exceso de aprovechamiento urbanístico objetivo o real.

La ocupación directa requerirá la determinación:

a) Del aprovechamiento urbanístico que corresponda al propietario afectado.

b) De la unidad de actuación en la que deba hacerse efectivo el aprovechamiento anterior.

2. La ocupación directa se producirá por el procedimiento reglamentariamente establecido, que deberá respetar las siguientes reglas:

a) Serán preceptivas la publicación de la relación de terrenos y propietarios afectados, con indicación de los aprovechamientos urbanísticos correspondientes a éstos y de las unidades de actuación en las que deben hacerse efectivos, y la notificación personal a los propietarios, con un mes de antelación, de la ocupación prevista y las demás circunstancias relevantes que en ella concurran.

b) En el momento de la ocupación deberá levantarse acta haciendo constar el lugar y la fecha de otorgamiento y la Administración actuante; la identificación de los titulares de los terrenos ocupados y la situación registral de éstos; la superficie ocupada y los aprovechamientos urbanísticos que les correspondan; y la unidad de ejecución en la que deben ser éstos hechos efectivos.

c) Las actuaciones deberán entenderse con el Ministerio Fiscal en lo que se refiere a propietarios desconocidos, no comparecientes, incapacitados sin representación y propiedades litigiosas.

d) Los propietarios afectados por la ocupación tendrán derecho a la expedición de certificación administrativa acreditativa de todos los extremos del acta levantada.

e) La Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acta levantada a los efectos de la inscripción que proceda de conformidad con la legislación estatal aplicable”.

1387 La necesidad de acuerdo con el propietario para proceder a la ocupación directa fue introducido por el artículo único, apartado treinta y ocho, de la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA. La redacción primitiva del párrafo segundo del artículo 141.1 de la LOUA decía lo siguiente: “La ocupación directa requerirá la determinación del aprovechamiento urbanístico que corresponda al propietario afectado y de la unidad de ejecución en la que aquél deba hacerse efectivo”, sin ninguna mención al “acuerdo con el propietario”. La modificación señalada es anterior a la STC 183/2013, de 23 de octubre, en relación con la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Almería, referente al contenido del artículo 141.1 de la LOUA, que ya manifestaba la necesidad de acuerdo por parte del propietario. Dicha Sentencia afirma en sus fundamentos que “entiende el órgano judicial que, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio), la ocupación directa es una categoría asimilable a la expropiación forzosa respecto de la que el Estado ex art. 149.1.18 CE se encuentra legitimado para establecer ciertas garantías de carácter mínimo, entre las que se encontraría la necesidad de acuerdo con el afectado, mientras que la legislación autonómica contempla, al regular la ocupación directa, un pago en especie coactivo, invadiendo así el ámbito constitucional reservado a la titularidad exclusiva del Estado”, de tal forma que “la nueva redacción (la dada por la Ley 2/2012), al introducir el requisito del necesario acuerdo del propietario, elimina la duda de constitucionalidad que ha planteado el órgano judicial en la presente cuestión”.

1388 Al igual que ocurre en el sistema de expropiación. Artículo 43 del TRLSRU:

“1. El justiprecio de los bienes y derechos expropiados se fijará conforme a los criterios de valoración de esta ley mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta. Si hay

acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer en especie.

2. No obstante lo establecido en el apartado anterior, cuando se aplique la expropiación en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el justiprecio expropiatorio en especie, siempre que el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes”.

1389 El artículo 52 del RGU señala que:

“1. El Ayuntamiento u órgano actuante podrá ocupar los terrenos destinados a sistemas generales de la ordenación urbanística comprendidos en un Plan parcial o especial sin necesidad de acudir a la expropiación forzosa, una vez que se haya iniciado el procedimiento de reparcelación (...) en el polígono (unidad de ejecución) en el que, por tener un exceso de aprovechamiento con relación al de todo el suelo urbanizable programado, hayan de hacer efectivos sus derechos los propietarios afectados por los sistemas generales.

El aprovechamiento reconocido a cada una de las fincas ocupadas deberá hacerse efectivo en un solo polígono, y si no fuera posible, en el menor número de éstos.

2. En ningún caso podrán ocuparse los citados terrenos sin que simultáneamente el órgano actuante expida las certificaciones a que se refiere el artículo siguiente.

Además, los propietarios del suelo que acrediten la existencia de una explotación rústica efectiva tendrán derecho a percibir un interés anual del 6 por 100 del valor inicial de los terrenos (valor como suelo en “situación rural”) y bienes ocupados desde la fecha de la ocupación hasta la de aprobación definitiva del proyecto de reparcelación (...) del polígono donde hayan de hacer efectivos sus derechos. La determinación del valor inicial se realizará a estos efectos por la propia Administración actuante, con audiencia del interesado”.

El procedimiento se describe en el artículo 53 del referido Texto reglamentario:

“1. En el momento de la ocupación se levantará acta, por duplicado, en la que se expresará:

a) Lugar y fecha de otorgamiento.

b) Determinación de la Administración actuante.

c) Plan parcial o especial cuya ejecución motiva la ocupación, con expresión de las fechas de su aprobación definitiva y publicación en el «Boletín Oficial».

d) Nombre, apellidos y cargo de funcionarios que autoricen el acta en representación de la Administración.

e) Datos de identificación del propietario de los terrenos ocupados, haciendo constar el nombre, apellidos y estado civil, si fuera persona física, y la denominación con que fuere conocida si se tratara de persona jurídica, y domicilio, nombre y circunstancias de las personas que en su representación intervengan en el acta.

f) Descripción y extensión de la superficie ocupada.

g) Aprovechamiento por aplicación a la superficie ocupada del 90 por 100 del aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado (o suelo urbano pendiente de consolidar).

h) Polígono (unidad de ejecución) en que hayan de hacerse efectivos los derechos de los propietarios de los terrenos ocupados.

i) Cargas reales que pesaren sobre los terrenos ocupados, titulares de tales cargas, valor o cuantía de las mismas y referencia a los datos registrales.

j) La expedición de las certificaciones a que se refiere el artículo siguiente y si han sido entregadas a sus titulares o han quedado en poder del órgano actuante, con expresión de la causa.

2. La entrega posterior de certificaciones a quien acredite su derecho se hará constar en sucesivas diligencias a continuación del acta.

3. El duplicado del acta será enviado por el órgano actuante al Registro de la Propiedad para anotar al margen de la última inscripción de dominio vigente el hecho de la ocupación”.

Por último, el título donde se reconoce el derecho del titular que ha sufrido la ocupación, se describe en el artículo 54 del RGU:

1. El órgano actuante expedirá a favor de cada uno de los propietarios de terrenos ocupados certificación del acta a que se refiere el artículo anterior, en la que constarán las unidades de aprovechamiento que correspondan a cada parcela ocupada y el polígono (unidad de ejecución) en que hayan de hacer efectivos sus derechos. Dicha certificación será entregada al propietario del terreno ocupado (...).

2. Las cargas reales existentes sobre las fincas ocupadas podrán quedar liberadas, recibiendo sus titulares unidades de aprovechamiento en proporción al valor de su derecho, si en el momento de la ocupación el propietario de la finca y el titular o titulares de las cargas presentaren acuerdo de reparto del aprovechamiento que corresponda a la finca gravada. En este supuesto, el órgano actuante entregará a cada uno de los interesados una certificación declarativa de la proporción de aprovechamiento que, con arreglo a lo convenido, le corresponda en relación con el de la totalidad de la finca, teniendo todos ellos la consideración de copropietarios a todos los efectos y pudiendo, en consecuencia, formar parte de las Juntas de Compensación (...).

Si en el momento de la ocupación los interesados no presentaren convenio de reparto de las unidades de aprovechamiento, el órgano actuante podrá suspender la ocupación de la finca gravada concediéndoles un plazo no superior a un mes para que lo obtenga. Si tampoco en este plazo presentaren convenio o si por razones de urgencia el plazo no puede ser concedido, el órgano actuante ocupará la finca gravada, expidiendo una certificación declarativa del aprovechamiento que corresponda a la finca, en la que también se hará constar la existencia de la carga o derecho no liberados y su titular. De la citada certificación se entregará un ejemplar a cada interesado.

Los arrendamientos existentes sobre las fincas ocupadas seguirán el régimen establecido en la Ley de Expropiación Forzosa, y las indemnizaciones que correspondan las abonará la Administración, reduciendo en lo que sea necesario el aprovechamiento atribuido al propietario.

3. Una vez obtenida la certificación y en base a ella, el titular del dominio o de un derecho o carga real transformado podrá otorgar escritura de declaración o especificación de las unidades de aprovechamiento derivadas de su derecho, en la que se describirá la finca o derecho de que proceden y el polígono (unidad de ejecución) donde hayan de hacerse efectivas, haciendo constar las cargas que, en su caso, subsistan. La citada escritura será inscribible en el Registro de la Propiedad en el mismo folio de la finca ocupada, y si declarase sólo parte de las unidades de aprovechamiento correspondientes a la misma, se inscribirá como cuota pro indiviso del dominio.

Si la ocupación no hubiese afectado a la totalidad de la finca, se segregará previamente la parte ocupada.

4. Las transmisiones posteriores de todas o parte de las unidades de aprovechamiento se efectuarán conforme a lo establecido para la transmisión de bienes inmuebles, haciendo constar en el título las circunstancias reseñadas en el párrafo anterior, y se inscribirán en el mismo folio registral de la finca ocupada, que no se cancelará hasta que se inscriba el acuerdo de reparcelación o compensación del polígono en que los titulares de las citadas unidades de aprovechamiento hayan de hacer efectivos sus derechos (...).

5. Los titulares de cargas reales que no hubieren sido liberadas ni transformadas en unidades de aprovechamiento conservarán todas sus acciones para la defensa o ejecución de su derecho, que seguirá vigente sobre la parcela o cuota pro indiviso que, en los acuerdos de compensación o reparcelación, se adjudique al titular o titulares de las unidades de aprovechamiento derivadas de la finca primitivamente gravada, por aplicación del principio de la subrogación real, siendo aplicables las disposiciones que este Reglamento contiene para las cargas sobre fincas incluidas en el polígono. Si las unidades de aprovechamiento gravadas se hubieren enajenado parcialmente, el titular de la carga podrá repetir íntegramente su contenido contra cualquiera de los grupos de unidades de aprovechamiento que pertenezcan a distinto titular o contra todas ellas a la vez, (...).

1390 Ver CAPÍTULO UNDÉCIMO. EJECUCIÓN URBANÍSTICA. DISPOSICIONES GENERALES, apartado 4.3. Otros instrumentos de transformación jurídica; y artículo 26.5 del TRLSRU.

1391 Artículo 66 de la LISTA.

1392 Artículo 99 de la LISTA.

1393 Artículo 70.3.f de la LISTA.

1394 La Normativa Estatal y autonómica de Andalucía se refiere a las áreas de rehabilitación integral.

Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Título II. Capítulo III. Áreas de rehabilitación integral y rehabilitación urbana (Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016).

Artículo 45 (“Objeto del programa”):

“1. El programa de ARIS recoge las condiciones básicas para obtener financiación del Plan en las actuaciones de mejora de tejidos residenciales en el medio urbano y rural, recuperando funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales, que precisen la rehabilitación de sus edificios y viviendas, la superación de situaciones de infravivienda, y de intervenciones de urbanización o reurbanización de sus espacios públicos.

2. En particular, podrán obtener la financiación establecida en este Real Decreto las siguientes actuaciones:

a) En elementos privativos del edificio (viviendas), las obras de mejora de la habitabilidad, seguridad, accesibilidad y eficiencia energética.

b) En elementos comunes del edificio, las obras de mejora de la seguridad, estanqueidad, accesibilidad y eficiencia energética, y la utilización de energías renovables.

c) En espacios públicos, las obras de urbanización, reurbanización y accesibilidad universal, y el establecimiento de redes de climatización y agua caliente sanitaria centralizadas alimentadas con energías renovables.

3. La promoción de nuevas viviendas protegidas en el área de rehabilitación integral (en adelante, ARI), en su caso, estará sujeta a las condiciones y sistema de financiación establecidas en este Real Decreto, incluyendo las ayudas para la eficiencia energética definidas en el artículo 63”.

Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020.

Artículo 89 (“Objeto”):

“1. Las Áreas de Rehabilitación Integral tienen por objeto el fomento, la coordinación y el desarrollo de actuaciones integrales de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, en ámbitos urbanos centrales o periféricos sujetos a procesos de segregación y graves problemas habitacionales que afectan a sectores de población en riesgo de exclusión social.

2. Las actuaciones a desarrollar en las Áreas de Rehabilitación Integral tendrán como objetivo principal invertir los procesos de degradación urbana y residencial, favoreciendo la integración en la ciudad, la cohesión social y el desarrollo económico del ámbito de actuación. Para ello, perseguirán la mejora de las condiciones de alojamiento de la población, a la vez que otros aspectos de carácter urbanístico, social, económico y ambiental.

3. Las actuaciones en las Áreas de Rehabilitación Integral priorizarán en su desarrollo la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas y demás agentes intervinientes, así como la actuación integral coordinada entre las distintas Consejerías de las Administraciones de la Junta de Andalucía en colaboración con los correspondientes Ayuntamientos, posibilitando, al mismo tiempo, la participación activa de la población afectada, de otras instituciones, así como de las organizaciones sociales interesadas en colaborar”.

Artículo 90. (“Delimitación”):

“1. La ejecución de actuaciones en las Áreas de Rehabilitación Integral requerirá la previa delimitación territorial del ámbito de actuación. La delimitación se producirá por acuerdo de la Consejería competente en materia de vivienda, conforme a la propuesta prevista en el apartado 4 de este artículo.

2. En todo caso, en los ámbitos urbanos delimitados habrá de estar garantizada la colaboración muni-

cipal y concurrir las siguientes circunstancias:

- a) Uso predominante residencial.
 - b) Avanzado deterioro urbano.
 - c) Progresiva degradación de los parques residenciales. d) Necesidad de mejora de las condiciones sociales de la población.
3. La delimitación de Áreas de Rehabilitación Integral, de conformidad con las previsiones establecidas en el planeamiento urbanístico priorizarán:
- a) Los ámbitos urbanos caracterizados por la concentración y existencia predominante de viviendas que constituyan el domicilio habitual y permanente de la población con menores recursos.
 - b) Los ámbitos urbanos cuya delimitación para la rehabilitación integral se contemplen en los correspondientes planes municipales de vivienda y suelo, cuando los Ayuntamientos asuman el compromiso de contribuir económicamente a la rehabilitación integral del ámbito propuesto.
4. Las propuestas de delimitación de Áreas de Rehabilitación Integral podrán seleccionarse previa convocatoria pública a los Ayuntamientos de acuerdo a los procedimientos que se establezcan en la normativa de desarrollo del presente Plan, o elaborarse directamente en el ámbito de la Consejería competente en materia de vivienda. En todo caso, dichas propuestas habrán de incluir la siguiente documentación:
- a) Justificación de la delimitación en base al diagnóstico de las problemáticas urbanas, residenciales, patrimoniales, sociales, económicas y ambientales que caracterizan el ámbito de actuación propuesto respecto a su entorno.
 - b) Objetivos que se pretenden alcanzar.
 - c) Descripción detallada de las actuaciones que para la rehabilitación física, social, económica y ambiental del ámbito propuesto, se proponen desarrollar por cada una de las Administraciones intervinientes.
 - d) Descripción detallada de las acciones que se proponen con el objetivo de integrar la participación ciudadana en el desarrollo de las actuaciones.
 - e) Plan de intervención social acorde con los principios y niveles de intervención previstos en el artículo 8.
 - f) Programación temporal de las actuaciones.
 - g) Plan de realojos, en su caso.
 - h) Viabilidad urbanística y adecuación al planeamiento.
 - i) Viabilidad económica y financiera, considerando las aportaciones que se proponen para los distintos agentes participantes.
 - j) Delimitación territorial precisa del ámbito propuesto.
5. Las actuaciones propuestas para la rehabilitación física, social, económica y ambiental del ámbito propuesto habrán de tener carácter integral y por objeto, además de la rehabilitación o renovación de edificios residenciales, algunas de las siguientes finalidades:
- a) La mejora del espacio público.
 - b) La provisión de equipamientos de uso colectivo, priorizando para ello la rehabilitación de edificios de interés arquitectónico.
 - c) El desarrollo de programas para la mejora social y económica de la población.
6. Las convocatorias referidas en el apartado 4 establecerán los criterios de priorización en la selección de ámbitos urbanos para su delimitación, entre los cuales se detallará, al menos:
- a) Las condiciones socio-económicas desfavorables de la población.
 - b) La calidad y viabilidad técnica, económica y financiera de las propuestas.
 - c) Los compromisos asumidos por el Ayuntamiento. d) La participación ciudadana en la elaboración de las propuestas y acciones previstas para su integración en el proceso de ejecución”.

Artículo 91 (“Gestión”):

“1. Delimitado el ámbito de actuación, la entidad u órgano convenido para la gestión de las actuaciones

programadas en el Área de Rehabilitación Integral procederá, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias, a su desarrollo en los términos que se establezcan en los acuerdos que se formalicen entre los distintos agentes intervinientes.

2. Para el desarrollo de las actuaciones en las Áreas de Rehabilitación Integral, podrán aplicarse los programas autonómicos y municipales, así como los regulados por otras Administraciones Públicas, pudiendo establecerse, mediante convenio entre los agentes intervinientes, los programas de carácter exclusivo o complementario que justificadamente se consideren necesarios. Asimismo, la entidad u órgano convenido para la gestión de las actuaciones podrá disponer una oficina técnica encargada de su ejecución y seguimiento, así como de la coordinación técnica entre los distintos agentes intervinientes”.

Artículo 92 (“Actuaciones gestionadas por la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía”):

“1. Las actuaciones que, en el ejercicio de sus competencias, desarrolle directamente la Consejería competente en materia de vivienda en las Áreas de Rehabilitación Integral serán gestionadas por la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, que podrá actuar promoviendo las mismas o, dependiendo de la naturaleza de dichas actuaciones, en calidad de entidad colaboradora o por encomienda de gestión.

2. Las actuaciones que, de acuerdo a lo previsto en el apartado anterior, desarrolle la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía en las Áreas de Rehabilitación Integral se financiarán con:

- a) Los recursos económicos generados por la gestión del parque público residencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- b) Aportaciones con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante los instrumentos previstos en las Leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- c) Las aportaciones que realicen otras Administraciones Públicas.
- d) Fondos procedentes del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2014-2020.
- e) Financiación procedente de operaciones de crédito, realizadas de conformidad con los límites fijados por la Ley del Presupuesto de cada ejercicio.
- f) Los fondos que aporten las personas beneficiarias de las actuaciones y demás agentes intervinientes.

3. A efectos de su consideración en el reparto de compromisos financieros a asumir por los distintos agentes intervinientes, los fondos que se apliquen por la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía en el desarrollo de las actuaciones en materia de vivienda y rehabilitación en las Áreas de Rehabilitación Integral tendrán la consideración de inversiones de la Comunidad Autónoma”.

Artículo 93 (“Actuaciones acogidas a los Programas de Regeneración del espacio público urbano y Rehabilitación de edificios públicos”):

“Las actuaciones de mejora del espacio público y de provisión de equipamientos de uso colectivo a través de la rehabilitación de edificios de interés arquitectónico, incluidas en Áreas de Rehabilitación Integral, podrán desarrollarse mediante su incorporación, respectivamente, a los Programas de Regeneración del espacio público urbano y Rehabilitación de edificios públicos, que desarrolla la Consejería competente en materia de vivienda. En estos casos, la financiación que para dichas actuaciones aporte la Consejería en el marco de los citados programas será computada como parte de su aportación a la financiación del presupuesto global del Área de Rehabilitación Integral”.

Ver Programa de áreas de regeneración urbana y accesibilidad (ARUA) regulado en los artículos 52 y siguientes del Decreto 91/2020, de 30 de junio, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030.

1395 La LOUA preveía que el instrumento de planeamiento correspondiente pudiera determinar “áreas de gestión integrada atendiendo a sus características, objetivos urbanísticos y complejidad de gestión” (artículo 144). Su establecimiento, que se haría por el Plan o por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución, comportaría “la coordinación e integración de las acciones de la Administración de la Junta de Andalucía y los municipios, así como, en su caso, las restantes Administraciones con incidencia en los objetivos perseguidos”.

Los efectos de la determinación del área se señalaban en el artículo 145 de la LOUA, y se concretaban

en la obligación de coordinarse y de cooperar de las administraciones implicadas, la habilitación para la organización consorcial, la habilitación para el establecimiento o/y recaudación de precios públicos por la prestación de servicios y utilización de bienes, y el sometimiento al derecho de tanteo y retracto por el plazo de seis años de todas las transmisiones de la propiedad en el área. El desarrollo de ejecución urbanística dentro del área se haría mediante la delimitación de una o varias unidades de ejecución, los correspondientes sistemas de actuación y la realización de obras públicas ordinarias.

1396 Ver, por ejemplo, artículo 130 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, o artículo 143 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

1397 Esta posibilidad ya está prevista en la LOUA y, con anterioridad, en la LS92 (artículo 171): *“la expropiación se aplicará, como sistema actuación, por unidades de ejecución completas y comprenderá todos los bienes y derechos incluidos en las mismas”*.

1398 La Administración expropiante es desde el momento que expropia e indemniza el valor de los inmuebles un titular más, propietaria de las parcelas adquiridas, que debe materializar su derecho en los ámbitos sujetos a equidistribución donde estaba incluido o adscrito el suelo expropiado. Ahora bien, en este supuesto se puede producir la situación de un enriquecimiento no previsto de la Administración por el juego del sistema de valoraciones establecido en el TRLSRU (artículos 34 al 41), ya que la expropiación puede haberse producido en suelo en *“situación básica de rural”* (artículo 36), y la valoración de los derechos urbanísticos de la Administración se harán conforme al contenido del artículo 40 (*“valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas”*), esto es, como si estuviera terminada la actuación (descontando costos de ejecución) y por lo tanto como suelo en *“situación básica de urbanizado”* (artículo 37).

1399 Hay que recordar, de nuevo, que el artículo 33.3 de la CE determina que *“nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”*.

1400 Artículo 49.1 del TRLSRU:

“El incumplimiento de los deberes establecidos en esta ley habilitará a la Administración actuante para decretar, de oficio o a instancia de interesado, y en todo caso, previa audiencia del obligado, la ejecución subsidiaria, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

1401 Este supuesto de incumplimiento tenía difícil encaje en la legislación precedente, ya que siendo la formulación y tramitación del planeamiento una competencia de la Administración, generalmente municipal (artículo 31 de la LOUA), difícilmente se podía conformar la inobservancia de plazos señalada como un incumplimiento de la propiedad, salvo que el planeamiento general hubiera definido el desarrollo de sectores a través de un sistema privado de ejecución (compensación) y, al mismo tiempo, concretado la obligación de presentar a tramitación el planeamiento de desarrollo, como de iniciativa particular (artículos 32 de la LOUA). Con la LISTA, las actuaciones de transformación pueden aprobarse a iniciativa de particulares (artículo 25.3.a de la LISTA), de tal forma que *“el instrumento de ordenación urbanística detallada que delimite el ámbito deberá aprobarse inicialmente en el plazo máximo de dos años a contar desde la resolución del procedimiento”* (artículo 25.3.d), por lo que, en estos casos, la tramitación de estos instrumentos es de iniciativa privada (artículo 80 de la LISTA).

1402 El artículo 18.3 de la LOUA determinaba, en relación con las previsiones de plazos que debía contener el planeamiento, que, *“en las áreas o sectores que contengan reservas de terrenos para viviendas protegidas, el Plan General de Ordenación Urbanística o, en su defecto, el instrumento de planeamiento que contenga la ordenación detallada especificará los plazos para el inicio y terminación de estas viviendas, plazos que deberán contar con informe favorable de la Consejería competente en*

materia de vivienda, que lo ha de emitir en un plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual se entenderá aprobado el plazo que contenga el instrumento de planeamiento”.

1403 La venta forzosa como transmisión de la propiedad de forma obligatoria, por un precio equivalente al justiprecio en una expropiación. Es conceptualmente una privación forzosa de la propiedad como ocurre en la expropiación, con la diferencia de que el adquirente es un tercero distinto a la Administración (al igual que el beneficiario en la expropiación).

Ver, **MENÉDEZ REXACH, Ángel**. *“Expropiación, venta o sustitución forzosa y responsabilidad patrimonial de la Administración”*. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. 2007.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75781/46193>. Marzo 2022

1404 Lógicamente, en el caso de su previsión para promoción pública de viviendas, o en el caso de incumplimiento de plazos en otros supuestos. La promoción pública de viviendas protegidas puede tener una relación directa con la delimitación de áreas de reserva para PPS (artículo 130 de la LISTA).

1405 Artículo 177.j de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco:

“Será posible la aplicación de la expropiación por motivos urbanísticos en los supuestos siguientes:

(...)

j) La inobservancia del deber de actualizar, en las edificaciones de uso predominantemente residencial y en los términos requeridos por la ordenación urbanística, los servicios e instalaciones precisas para hacer efectiva la accesibilidad prevista por la legislación sectorial pertinente. En este último caso, la administración expropiante será el ayuntamiento correspondiente, y el beneficiario la comunidad de propietarios o quien ostente una mayoría suficiente para ejecutar las obras en cuestión. El beneficiario deberá solicitar la expropiación acreditando que promueve un proyecto que cuenta, o es susceptible de contar, con licencia municipal y la imposibilidad de inicio de las obras por no disponer de la totalidad de los bienes y derechos afectados”.

1406 Artículo 42.3 del TRLSRU.

1407 Artículo 202 del RGU.

1408 Según las previsiones de la LEF y REF. Título II del REF. Urgente ocupación, artículo 52 de la LEF.

1409 El artículo 32 de la LEF se refiere a la composición del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa que *“se constituirá en cada capital de Provincia”*. Las reglas de constitución y funcionamiento del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa están contenidas en el artículo 33 de la Ley (32 y siguientes del Reglamento), y la forma de actuar en la resolución es la señalada en los artículos 34 y siguientes de la LEF, en concreto *“a la vista de las hojas de precio formuladas por los propietarios y por la Administración decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación”* y *“la resolución del Jurado de Expropiación habrá de ser necesariamente motivada, razonándose los criterios de valoración seguidos por el mismo en relación con lo dispuesto en esta Ley”*. La resolución *“que se notificará a la Administración y al propietario, ultimaré en vía gubernativa, y contra la misma procederá tan solo el recurso contencioso-administrativo”*. El Jurado de Expropiación Forzosa seguirá siendo competente para determinar definitivamente el justiprecio en vía administrativa de las expropiaciones del Estado.

1410 Decreto 164/2018, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones (CPV).

Artículo 123.3 de la LISTA y Disposición adicional quinta de la LISTA. *“Las Comisiones Provinciales de Valoraciones”*.

“1. Las Comisiones Provinciales de Valoraciones son órganos colegiados permanentes de participación administrativa de la Junta de Andalucía, desconcentrados y de ámbito provincial, especializados en materia de expropiación forzosa. Las Comisiones Provinciales de Valoraciones dependerán de la Consejería a la que estén adscritas las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía en las respectivas provincias, la cual les facilitará la infraestructura administrativa necesaria para su adecuado funcionamiento, actuando con plena autonomía en el cumplimiento de sus funciones.

2. Las Comisiones Provinciales de Valoraciones conocerán de los procedimientos de determinación del justiprecio de todas las expropiaciones forzosas cuando la Administración expropiante sea de la Comunidad Autónoma de Andalucía o cualquiera de las entidades locales de su territorio, y actuarán con competencia resolutoria definitiva, poniendo sus actos fin a la vía administrativa.

3. Las Comisiones Provinciales de Valoraciones se componen de los siguientes miembros, garantizando la representación equilibrada entre hombres y mujeres, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género de Andalucía:

a) Presidencia: Una persona funcionaria al servicio de la Junta de Andalucía perteneciente al Grupo A1.

b) Vocales:

1º. Un letrado de la Junta de Andalucía designado por la Jefatura del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

2º. Cuatro personas funcionarias técnicas al servicio de la Junta de Andalucía pertenecientes al Grupo A1 o asimilados. De ellas, al menos una prestará servicios en la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo y otra en la Consejería competente en materia de hacienda.

3º. Un representante, designado por el Decanato del Colegio Notarial de Andalucía, titular de la Notaría correspondiente.

4º. Un técnico designado por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

5º. Un técnico pertenecientes al Grupo A1 o asimilado designado por el órgano encargado del catastro.

6º. Cuando se trate de expropiaciones locales, un técnico pertenecientes al Grupo A1 o asimilado designado por la entidad local interesada en representación de ella.

c) Secretaría: una persona funcionaria al servicio de la Junta de Andalucía perteneciente al Grupo A1.

4. Podrá actuar como ponente a los efectos de la elaboración de los informes facultativos que sean requeridos por el órgano colegiado para fundamentar sus resoluciones, cualquier persona funcionaria técnica al servicio de la Junta de Andalucía o de la Administración Local, según que la Administración expropiante sea una u otra. El ponente podrá intervenir en las deliberaciones de las Comisiones, con voz, pero sin voto, salvo en el supuesto de que en él concorra también la condición de vocal.

5. Reglamentariamente se determinarán la organización y el funcionamiento de las Comisiones”.

Ver por ejemplo, artículo 21 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias:

“1. La Comisión de Valoraciones de Canarias es el órgano colegiado permanente de naturaleza administrativa, dotado de autonomía funcional, especializado en materia de expropiación forzosa y de responsabilidad patrimonial.

2. La Comisión de Valoraciones actuará con competencia resolutoria definitiva para la fijación del justo precio en todas las expropiaciones realizadas por la Administración de la comunidad autónoma, los cabildos insulares o los ayuntamientos, sin que pueda pronunciarse sobre cuestión distinta a la determinación del justiprecio. Igualmente, le corresponderá, con carácter facultativo, la valoración de las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial de la comunidad autónoma en materia de ordenación territorial y urbanística, siempre que, con carácter previo, dicha responsabilidad haya sido declarada y no cuantificada en vía administrativa o judicial o se haya emitido informe en tal sentido por el Consejo Consultivo de Canarias. Tal facultad será extensiva a las valoraciones procedentes de indemnizaciones imputables a las restantes administraciones públicas canarias, siempre que la soliciten expresamente.

3. La Comisión de Valoraciones de Canarias se compone de los siguientes miembros:

a) Presidente, que será la persona titular del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

b) Vocales:

– Un miembro del cuerpo de letrados de la comunidad autónoma, designado por el Consejo de Gobierno.

– Dos técnicos facultativos superiores al servicio de la comunidad autónoma, dependiendo de la naturaleza del bien o derecho objeto de valoración.

– Dos técnicos facultativos, elegidos por la Federación Canaria de Municipios.

– Una persona titulada en Arquitectura en representación de los colegios de arquitectos.

– Una persona titulada superior con competencia en la materia objeto de valoración, en representación de su correspondiente colegio profesional.

– Un notario en representación del Colegio Notarial de las Islas Canarias.

c) Secretario, que será un funcionario o funcionaria de la comunidad autónoma, perteneciente al Cuerpo Superior de Administradores, Escala de Administración General.

Por cada miembro de la comisión deberá nombrarse un titular y un suplente.

4. Reglamentariamente, se determinarán la organización, el funcionamiento y el régimen jurídico de sus actos, pudiendo contar con secciones de ámbito territorial, que funcionarán siempre bajo la presidencia de quien lo sea de la comisión, y cuya secretaría será desempeñada por la persona titular del mismo cargo de la comisión.

5. Las administraciones públicas que soliciten la fijación de justiprecio ante la Comisión de Valoraciones de Canarias deberán acompañar su solicitud con el correspondiente expediente administrativo, en el que ha de constar la documentación que identifique adecuadamente el bien o derecho objeto de la valoración. Cuando afecte a bienes inmuebles, deberán remitir también informe sobre la normativa urbanística que le sea de aplicación a la fecha de iniciación del expediente de justiprecio.

Las personas titulares de los bienes o derechos que soliciten la fijación de justiprecio deberán adjuntar, además de la documentación que los identifique adecuadamente, aquella que acredite los derechos que sobre ellos ostentan.

6. Previa invitación del presidente, si se estimara conveniente, podrán asistir a las sesiones de la comisión, con voz pero sin voto, un representante de la corporación local expropiante y otro designado por el titular o titulares de los bienes y derechos objeto de valoración en el respectivo expediente. La invitación, cuando proceda, deberá cursarse a ambos representantes conjuntamente.

7. La Comisión de Valoraciones de Canarias deberá resolver las solicitudes de fijación de justiprecio en el plazo máximo de seis meses desde la recepción del expediente remitido por la administración expropiante o desde el registro de la solicitud en caso de expropiaciones por ministerio de ley instada por las personas propietarias o titulares de derechos concernidos. El transcurso de dicho plazo facultará para considerar desestimada la solicitud de valoración a los efectos de interponer los recursos que procedan”.

1411 Según el artículo 202 y 203 del RGU, la aprobación definitiva del proyecto de tasación conjunta corresponde a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, mientras que el artículo 162 de la LOUA otorgaba esta potestad a la Administración actuante (en la mayoría de los casos, el Ayuntamiento). La LISTA no establece ninguna regulación sobre la competencia de la aprobación, si bien parece deducirse de la redacción del artículo 121 que la tramitación la desarrolla íntegramente la Administración actuante, lo cual contradice en contenido literal de los artículos 202 y 203 del RGU.

1412 En todo caso, dada la posibilidad de aplicación del procedimiento a cualquier supuesto expropiatorio por razón de urbanismo, habrá que determinar el ámbito, sea cual sea.

1413 Según los criterios de valoración establecidos en el TRLSRU (artículos 34 al 41).

1414 Se establece una hoja de valoración por cada finca o parcela, describiendo y valorando todos los elementos que la componen: valor del suelo, edificaciones, construcciones, instalaciones, plantaciones, etc..

1415 Arrendamiento, derechos reales, etc.. Se establece una hoja individual para cada uno de los titulares de otros derechos independientes del dominio.

1416 Urgencia, sin esperar a la resolución de la CPV. La ocupación de produce con el pago del valor establecido en el proyecto a resultas de la valoración definitiva, en vía administrativa, determinada por la CPV.

1417 El órgano competente deberá establecerse reglamentariamente. Si la aprobación definitiva recayera en el Ayuntamiento como Administración actuante, la competencia general sería del Alcalde

a tenor del contenido del artículo 21.1.j de la LBRL. En el caso de Municipio de gran población, la competencia sería de la Junta de Gobierno Local (artículo 127.1.d de la LBRL).

1418 Artículo 163 de la LOUA (“Aprobación y efectos de la tasación conjunta”).

“1. La resolución aprobatoria del expediente tramitado por el procedimiento de tasación conjunta implicará la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados.

2. El pago o depósito del importe de la valoración establecida por el órgano competente al aprobar el proyecto de expropiación producirá los efectos previstos en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, sin perjuicio de que puedan seguir tramitándose los oportunos procedimientos respecto a la fijación del justiprecio”.

1419 “El pago o depósito del importe de la valoración establecida por la Comisión Provincial de Urbanismo (por el órgano competente para su aprobación) en el acto de aprobación del expediente producirá los efectos previstos de los números 6, 7 y 8 del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, sin perjuicio de que puedan seguir tramitándose los recursos procedentes respecto a la fijación del justiprecio”.

1420 Artículo 22 del RD1093/1997:

“1. Cuando la Administración tenga conocimiento de que la expropiación afecta a fincas inscritas, solicitará certificación por la que se acredite el dominio y cargas de las mismas. Dicha certificación también podrá ser solicitada por el titular registral, justificando que se encuentra iniciado el oportuno expediente, bien por referencia a su publicidad en periódicos oficiales, bien acompañando los documentos administrativos necesarios.

2. La expedición de dicha certificación se hará constar por nota marginal, expresando su fecha y el procedimiento de que se trate, pudiendo indicarse también en la misma, simultánea o posteriormente, que se ha optado por la aplicación del procedimiento de tasación conjunta. Dicha nota marginal se cancelará por caducidad, transcurridos tres años desde su fecha, si en el Registro no consta algún nuevo asiento relacionado con el mismo expediente.

3. Cuando la Administración no utilice el procedimiento de tasación conjunta, el reflejo registral de las operaciones posteriores se registrará por lo establecido con carácter general en la legislación hipotecaria y de expropiación forzosa. En otro caso, se estará a lo dispuesto en los artículos siguientes”.

1421 El contenido de la relación de propietarios, bienes y derechos, y la problemática que puede plantear ya fue expuesta en el apartado a) del epígrafe 5.18 del CAPÍTULO TERCERO. REGULACIÓN ESTATAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO. SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE. SUS IMPLICACIONES EN LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.

1422 Es evidente que el plazo a considerar, mientras no haya un desarrollo reglamentario de la LISTA, será de quince días, dada la vigencia general del REF y, específicamente en cuestiones urbanísticas, del RGU.

1423 Por ejemplo, artículo 191 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

1424 El esquema de valoración regulado en el TRLSRU se desarrolla en el apartado 5.17 del CAPÍTULO TERCERO. REGULACIÓN ESTATAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO. SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE. SUS IMPLICACIONES EN LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.

1425 Que podrán hacerse efectivas por el adjudicatario en metálico, con lo que la parcela se adjudicará por todo el valor expropiado en su día o, al contrario, podrá detraerse de la adjudicación el valor los costos de urbanización.

1426 Con independencia del criterio general de pago en metálico de la expropiación, el artículo 43.1 del TRLSRU posibilita que si hay acuerdo con el expropiado, este pago pueda hacerse en especie. Y más aún, en su apartado 2, el mismo artículo prevé “que cuando se aplique la expropiación en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el justiprecio expropiatorio en especie, siempre que el mismo se efectúe dentro del propio ámbito

de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes”.

1427 El apartado 8 del artículo 208 del RGU señala la forma de operar en este supuesto: “el expropiado, si no estuviere conforme con la valoración de la finca que se le ofrece en pago de la expropiada, sin perjuicio de que se le adjudique, podrá acudir al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa a fin de que establezca el valor de la misma. Si la resolución fuera favorable a la petición del expropiado, la Administración le compensará la diferencia en metálico”.

1428 Artículo 39 del RD1093/1997.

1429 Antes, artículo 120.3 de la LOUA:

“En todo caso, la aceptación por el expropiado del precio ofrecido por la Administración actuante o su concesionario en el plazo concedido al efecto determinará el reconocimiento y pago de éste incrementado en un diez por ciento”.

Arana y Cuesta han opinado sobre la posibilidad de incremento cuando existe avenencia (**ARANA GARCÍA, Estanislao y CUESTA REVILLA, José**. “La ejecución del planeamiento. Derecho urbanístico de Andalucía (comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía)”. Tirant lo Blanch, 2003). “(...) el inciso final del precepto recoge una regla un tanto llamativa: Si el expropiado acepta, en el plazo concedido al efecto, el precio ofrecido por la Administración, o en su caso por el beneficiario, recibirá una bonificación del 10% de dicho justiprecio. En principio dicha previsión parece recordarnos el premio de afección previsto en la LEF. Ésta en su art. 47 establece que ‘en todos los casos de expropiación se abonará al expropiado, además del justo precio (...), un 5% como premio de afección’. Como es sabido dicho premio es mecanismo tendente a compensar, mediante una presunción legal, el valor afectivo de los bienes o derechos afectados para los propietarios (...). En efecto el premio de afección no se fija en función del valor objetivo de los bienes expropiados, trata de compensar mediante la citada presunción legal, la aflicción que puede medir la pérdida del objeto expropiado en la persona de su titular (...). Pero en caso de mutuo acuerdo no cabe aplicar tal regla, no cabe incrementar el justiprecio acordado, pues se supone que, en la negociación, el expropiado ha tenido ya en cuenta ese valor afectivo respecto del bien o derecho del que se ve privado por mor de la expropiación (...). Por tanto poco tiene que ver este nuevo ‘premio’ contemplado en la LOUA con el clásico premio de afección, no ya porque no comparta el mismo fin, sino porque el regulado en el art. 120.3 in fine sólo cabe precisamente cuando haya acuerdo. Aun admitiendo la bondad de la previsión, que parece querer un medio alternativo a la confrontación litigiosa con la Administración para la obtención de un mejor justiprecio, desconfiamos de su verdadera efectividad. Mucho nos tememos que la Administración, conociendo de antemano la posibilidad de que, llegado el mutuo acuerdo, debe incrementar en un 10% el justiprecio, ofrecerá éste minorado, justo en un 10% (...)”.

Esta opinión no tiene en cuenta que la fijación del justiprecio, aunque sea en avenencia, debe seguir las reglas de valoración señaladas en el TRLSRU, por lo que el margen de maniobra de la Administración a la hora de ofrecer una tasación puede ser escaso.

1430 **FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando**. “La liberación de expropiaciones urbanísticas”. Tirant lo Blanch. 2010.

1431 Ver apartado d. del epígrafe 5.18 del CAPÍTULO TERCERO. REGULACIÓN ESTATAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO. SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE. SUS IMPLICACIONES EN LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.

1432 Artículo 103 de la LISTA.

1433 Artículo 111 de la LISTA.

1434 Artículo 94 de la LISTA.

1435 Artículo 2 de la LEF y 3 del REF.

1436 El Jurado Provincial de Expropiación Forzosa es un órgano de carácter administrativo, constituido en cada capital de Provincia y su naturaleza y funciones ha sido ampliamente analizada (naturaleza reconocible a la Comisiones Provinciales de Valoración). Como ha afirmado **García Gómez de Mercado (GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco**. “El justiprecio de la expropiación forzosa”.

Comares. 1997), “en el régimen de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 (...) el Gobernador oficiaba al juez de Distrito para la designación de un tercer perito, pero era el Gobernador el que fijaba el montante del justiprecio, sin perjuicio de que los interesados pudiesen recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa por vicios en la tramitación o lesión que representase la sexta parte del justo precio. Posteriormente, la Ley de 18 de marzo de 1895, sobre saneamiento y mejora interior de las poblaciones, creó un Jurado especial encargado de resolver acerca del justiprecio, precedente del sistema actual. Nace, pues, el Jurado de Expropiación, para extenderse luego a todo tipo de expropiaciones”. Villar Palasí (VILLAR PALASÍ, José Luis. “La translación de ‘justum pretium’ a la esfera de la expropiación forzosa”. Revista de administración pública. 1964) señaló también, “que las comisiones de valoración, integradas por representantes de los interesados en juego, empiezan a hacer su aparición en el Derecho escandinavo hacia los primeros años XX, y consiguieron generalizarse en todo el mundo, si bien en algunos países la Administración expropiante sigue fijando unilateralmente el justiprecio, y en otros se sigue un sistema de valoración judicial”.

Según el artículo 32 de la LEF, el Jurado Provincial de Expropiación estará integrado por un Magistrado, que lo preside, un Abogado del Estado, un funcionario técnico de la Administración actuante, un representante de la Cámara Oficial, Colegio Profesional u Organización correspondiente, y un Notario; estando las funciones administrativas y subalternas a cargo del personal adscrito a los Gobiernos Civiles (artículo 33 de la LEF, ahora las Subdelegaciones Provinciales del Gobierno).

Para García Gómez de Mercado “el Jurado Provincial de Expropiación actúa como ‘tribunal administrativo’, como órgano de la Administración en el ejercicio de funciones de carácter ‘cuasijurisdiccional’, de resolución de conflictos de intereses en los que no necesariamente ha de estar implicada la Administración en que se integra el Jurado, ya que el Jurado se estima incluido en la Administración del Estado e interviene aunque no sea esta la Administración expropiante, sino la local o autonómica. (...), de este modo, se conforma como un órgano administrativo de composición de conflictos con posibilidades de revisión judicial, como los tribunales económico-administrativos”. Este mismo autor hace hincapié en el hecho de que estos Jurados carecen de personalidad jurídica encuadrándose dentro de la Administración del Estado (y esto, sin perjuicio de que en algunas CA, como es el caso de Andalucía, existen Jurados dependiente de ellas que actúan en las expropiaciones autonómicas o locales), teniendo este hecho consecuencias importantes: debe considerarse la Administración del Estado (y en el caso de las CPV, la Comunidad Autónoma) como parte demandada en toda impugnación de los acuerdos del Jurado que no provenga de la misma.

El Tribunal Supremo ha declarado, reiteradamente, que la función de los Jurados es, exclusivamente, tasadora (por ejemplo, la Sentencia de 14 de noviembre de 1984), no extendiéndose su actividad a la definición de los datos referentes a la realidad física o material de los bienes expropiados (Sentencia de 27 de septiembre de 1978), ni a la responsabilidad patrimonial de la Administración (Sentencia de 30 de mayo de 1974), ni a la procedencia o improcedencia de la expropiación total (Sentencia de 29 de septiembre de 1987).

Todos los miembros del Jurado actúan como funcionarios públicos.

López-Nieto (LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco. “Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. 2007) ha señalado que “no cabe duda de que los Jurados de Expropiación son también órganos colegiados, pues en ellos la voluntad del órgano está formada en base a la voluntad de cada uno de los miembros que lo componen. Por tanto, se regirán estos órganos en cuanto a su presidencia, secretaría, constitución, funcionamiento, adopción de acuerdos, actas, etc., por las normas aplicables a los órganos colegiados de las Administraciones Públicas”, siempre con carácter supletorio, ya que la legislación especial sobre expropiación será de aplicación preferente y, en concreto, los artículos 32 a 38 del REF, que regulan todo lo relacionado con el régimen de incompatibilidades, excusas, asistencias, dietas, sanciones y sustituciones de los miembros del Jurado.

Una cuestión importante que se plantea en la constitución del Jurado Provincial de Expropiación

Forzosa es la intervención y las características que debe reunir el vocal técnico designado por la Administración expropiante. Como ha señalado García Gómez de Mercado este vocal “es quien redacta un informe técnico de valoración previo a la resolución del Jurado, aunque no vinculante para éste. A menudo, el Jurado se aparta del informe del vocal técnico, elevando el justiprecio, pero es cierto que su informe sirve de base a la resolución del Jurado y tiene, en consecuencia, una importancia indudable”, y esto, aunque también es cierto, que los acuerdos se adoptan de forma colegiada, por mayoría de votos, y ninguno de ellos prevalece sobre los otros.

Según el artículo 32 de la LEF forman parte del Jurado “un funcionario técnico designado por la Jefatura Provincial o Distrito correspondiente, y variara según la naturaleza del bien objeto de la expropiación. Este funcionario será un Ingeniero Agrónomo, si se trata de fincas rústicas; un Ingeniero de Caminos cuando se trate de aprovechamientos hidráulicos u otros bienes propios de la especialidad; un Ingeniero de Montes cuando el principal aprovechamiento de la finca expropiada sea el forestal; un Ingeniero de Minas en los casos de expropiación de concesiones mineras; un Arquitecto al servicio de las Haciendas cuando la expropiación afecte a fincas urbanas y un Profesor Mercantil al servicio de Hacienda (...). Análogo criterio de especialidad se seguirá cuando se trate de bienes distintos a los enumerados”. Para García Gómez de Mercado “en cuanto a la repercusión que tenga la elección del vocal en la validez del acuerdo del Jurado, la jurisprudencia es casuística (...) otorga una importancia fundamental a la finalidad del artículo 32 de la Ley de Expropiación Forzosa, que no es otra que la que constituyan el Jurado los miembros cuyos conocimientos exija la naturaleza del objeto expropiado, de modo que, aunque el vocal no sea el preciso, no procede anular el acuerdo del Jurado si los conocimientos del vocal presente son similares o afines (Sentencia de 15 de Octubre de 1978)”, desempeñado, en segundo lugar “un papel decisivo el principio de economía procesal, de modo que hay que tener en cuenta, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo en caso de haberse observado la norma infringida” (Sentencia de 13 de junio de 1983). No obstante, según el mismo autor, la “jurisprudencia reciente parece haber evolucionado hacia un tratamiento más severo de los vicios de constitución del Jurado”.

El artículo 35.1 de la LEF determina que “la resolución del Jurado de Expropiación habrá de ser necesariamente motivada, razonándose los criterios de valoración seguidos por el mismo en relación con lo dispuesto en esta Ley”.

1437 Decreto 164/2018, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones.

1438 La legislación urbanística vigente en Andalucía a través de la Ley 1/1997, asumió como propias casi todas las disposiciones sobre intervención en la regulación del mercado del suelo contenidas en la LS92. De esta forma, en Andalucía, continuo vigente durante este tiempo, y desde la STC97, el Título VIII de la extinta Ley de Suelo, bien por el hecho de que la legislación autonómica asumió como propios los artículos declarados inconstitucionales por el Alto Tribunal, o bien porque los artículos que sobrevivieron a la declaración de inconstitucionalidad, se mantuvieron en el ordenamiento estatal a través de su reconocimiento por la LS98 según el contenido de su Disposición derogatoria única (salvo el artículo 296). En consecuencia, los principios generales que inspiraron la regulación de la intervención de la Administración urbanística en el mercado del suelo en la CA Andaluza, ya fueron enunciados, en su momento, en la Exposición de Motivos de la Ley 8/1990.

La LOUA contenía una regulación específica sobre la intervención de la Administración en el mercado del suelo, que abordaba los mecanismos a los que ya hacía referencia la legislación urbanística derogada con su entrada en vigor, sin introducir procedimientos novedosos, salvo la obligación autonómica de crear PPS (hasta ese momento sólo se regulaban los patrimonios municipales de suelo). Este planteamiento es el que recogió la Exposición de Motivos de la LOUA, cuando explicaba el contenido de su Título III: “se mantienen en esta Ley los instrumentos, ya existentes, de los derechos de tanteo y retrato, así como el derecho de superficie, sobre el que se hace una mera remisión a la legislación estatal; se crea la figura del patrimonio público del suelo, estableciendo dos tipos: el municipal y el

autonómico, por cuanto no sólo los municipios, sino también la Administración de la Junta de Andalucía, deben constituir, conservar y gestionar sus respectivos patrimonios públicos de suelo. Se mantiene su regulación actual como patrimonio separado, si bien su gestión puede ser atribuida a entidades dependientes de la Administración responsable; se flexibiliza la composición de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo y se amplían los posibles destinos de este patrimonio para que, junto a su primigenia función de poner en el mercado suelo para vivienda con algún régimen de protección y otros uso de interés público, puedan contribuir globalmente a dotar a las Administraciones públicas de recursos para la actuación pública urbanística, debiendo ser destacado su papel en la mejora de la ciudad en el sentido amplio”.

MARTÍN HERRERA, Emilio. “Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Notas y comentarios sobre la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”. COAATGR. 2003.

1439 Como ha señalado **García Díaz (GARCÍA DÍAZ, Gabriela.** Obra citada) al comentar la figura de los PPS “la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 ya previó la afectación de determinados bienes y el Estatuto Municipal de 1924 habilitaba a los Ayuntamientos para la adquisición de terrenos destinados a la edificación de casas baratas. El antecedente inmediato se contiene en el artículo 13 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1955, que le atribuía como finalidad ‘prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana’. En 1997, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de gran parte del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, dejando reducida la regulación del PMS a los artículos 276 y 280.1. De acuerdo con la sentencia, la competencia estatal sobre la planificación general de la economía permite al Estado sólo la mera determinación de la figura, y no la concreción de los bienes que lo integran, ni de su tráfico o sus aplicaciones. En la actualidad, los ‘Patrimonios Públicos del Suelo’ se encuentran regulados” de forma genérica en el TRLSRU (artículos 51 y 52) “y en las diversas normas autonómicas que se han ido dictando y que dotan a la institución de cierta heterogeneidad”.

1440 Artículo 50 y 51 de la LALA.

1441 **Lliset Borrell (LLISET BORRELL, Francisco y OTROS.** Obra citada), señaló en su día “en los municipios que se rijan por instrumentos de planeamiento distintos al Plan General, podrán establecerse en el instrumento de ordenación integral de que dispongan, o mediante la delimitación de superficies (...) piezas territoriales de suelo clasificado como urbanizable no programado o no urbanizable no sujeto a especial protección de municipales de suelo opcionales y más limitados inicialmente, pueden seguir un proceso de equiparación a los existentes con carácter obligatorio para los restantes municipios en virtud de las reglas especiales de incorporación al proceso urbanizador de terrenos reservados”.

1442 Artículo 65.1 del TRLSRU.

1443 Artículo 127.5 de la LISTA:

“En el ámbito de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de las facultades y gestión inherentes al Patrimonio Autónomo de Suelo, corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a la que quedará adscrito”.

1444 “Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que solo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino”.

1445 Artículos 50 y 51 de la LALA.

1446 **GARCÍA DÍAZ, Gabriela.** Obra citada.

1447 **LÓPEZ LÓPEZ, Concepción.** “Los patrimonios públicos de suelo”. Revista CEMCI. Número 7. 2010.

<https://revista.cemci.org/numero-7/pdf/doc3.pdf>. Noviembre 2021.

1448 Detenta las características de cualquier patrimonio, que los diferencia del carácter demanial de los bienes, que según el artículo 3 de la LBEL “mientras conserven su carácter, son inalienables,

inembargables e imprescriptibles, y no están sujetos a tributo alguno, de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”.

1449 Artículos 63 y siguientes de la LBEL.

1450 Artículos 1930 y siguientes del Código Civil.

1451 Definición del concepto PPS en la Orden:

“1. Concepto.

Son activos no corrientes materializados generalmente en bienes inmuebles, afectados al destino de dicho patrimonio.

2. Reconocimiento y valoración.

Los bienes del patrimonio público del suelo deberán registrarse en contabilidad cuando se cumplan los criterios de reconocimiento de un activo previstos en el marco conceptual de la contabilidad pública de este Plan y su valoración se realizará de acuerdo con lo establecido en la norma de reconocimiento y valoración n.º 1, «Inmovilizado material»”.

1452 Sin duda su definición requerirá un desarrollo reglamentario.

1453 **LÓPEZ LÓPEZ, Concepción.** Obra citada.

1454 Al margen de la gestión directa, el esquema de gestión indirecta de los bienes inmuebles integrantes patrimonios municipales del suelo, según la LS92, y hasta la aprobación de la LOUA, fue el siguiente:

-Cesión onerosa, mediante concurso. El artículo 284.1 del LS92 señalaba que “los terrenos pertenecientes al patrimonio municipal del suelo con calificación adecuada para los fines establecidos en el artículo 280.1 solo podrán ser enajenados en virtud de concurso. Su precio no podrá ser inferior al valor urbanístico del aprovechamiento real que corresponda. El pliego de condiciones fijará plazos máximos para la realización de las obras de urbanización y edificación, o solo de las últimas si el terreno mereciera la calificación de solar, así como precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones resultantes de la actuación”. Es evidente por tanto, que la legislación urbanística, hasta la aprobación de la LOUA, pretendía que, con carácter general, la transmisión a terceros de los bienes integrantes del PPS, cuando éste no fuera gestionado directamente por la Administración, se debía hacer siguiendo un procedimiento de libre concurrencia, aplicando, lógicamente, la legislación sobre contratación de las Administraciones Públicas.

-Ahora bien, el apartado 2 del artículo 284 del LS92 preveía que “si el concurso quedare desierto, el Ayuntamiento podrá enajenar directamente dentro del plazo máximo de un año, con arreglo al pliego de condiciones”. Esta fórmula nos remitía, directamente al procedimiento “negociado” descrito en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, donde debían de cumplirse las condiciones del pliego aprobado, en su momento, por parte del contratista.

-Por último, una excepción clara a la formulación general, era la señalada en el apartado 3 del artículo 284 del LS92 que determinaba que “la cesión a entidades de carácter benéfico y social, que promuevan viviendas de protección pública no requerirá concurso”. Se entiende, lógicamente, que el precio no variaba, y que, como mínimo era el resultado del valor urbanístico del aprovechamiento real u objetivo. **Lliset Borrell** (obra citada) entendía que este supuesto se estaba refiriendo a “entidades, carentes de ánimo de lucro”.

-La LBEL permitía, como forma de transmisión onerosa, la permuta de los bienes integrados en el patrimonio público del suelo. El LS92 ya posibilitaba la permuta, de forma indirecta, por lo menos en dos supuestos: a través de la enajenación de excesos de aprovechamiento en unidades de ejecución por parcelas de igual valor prevista en el artículo 151 apartado 4 inciso segundo, o la posibilidad del pago en especie de expropiaciones prevista en el artículo 217. El artículo 17 de la LBEL al referirse a la “enajenación del Patrimonio Municipal del Suelo”, hablaba, explícitamente, de “la enajenación, gravamen y permuta de los bienes y derechos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo”, que estaba sometida al límite general de la autorización por parte de la Consejería de Obras Públicas y Transportes cuando el valor del bien superaba el 25% de los recursos ordinarios del presupuesto

de la Entidad Local, y a la obligación de justificar en expediente previo la necesidad de la permuta y la justificación de que la diferencia de valoración de los bienes no supera el 40% (artículo 24.1 de la LBEL).

-Cesión gratuita entre administraciones urbanísticas y a entidades instrumentales. El artículo 285 del LS92, establecía que *“las Administraciones públicas urbanísticas y entidades instrumentales de estas podrán transmitirse directamente y a título gratuito terrenos con fines de promoción pública de viviendas, construcción de equipamiento comunitario u otras instalaciones de uso público o interés social”*. Según **Lliset Borrell** el desarrollo de este precepto planteaba dos cuestiones o problemas de difícil resolución: *“por un lado la compatibilidad de estas cesiones con el derecho comunitario europeo, ya que los fines asignados por el artículo 285 a las transmisiones patrimoniales pueden ser realizadas también por la iniciativa privada”, y “el segundo aspecto es la conversión de las cesiones privilegiadas para constitución, o en beneficio, de las entidades mercantiles de íntegro capital local”*.

-Cesión a título gratuito o a precio inferior al valor urbanístico, mediante concurso y a Entidades o Instituciones privadas de interés público. El artículo 286 del LS92 determinaba que: *“1. En casos justificados podrán los Ayuntamientos ceder terrenos gratuitamente o a precio inferior al de su valor urbanístico para ser destinados a viviendas de protección pública, mediante concurso cuyo pliego de condiciones establecerá las condiciones previstas en el artículo 284.2. Cuando la permanencia de los usos a que se destinen los terrenos lo requiera podrá también los Ayuntamientos ceder directamente, por precio inferior al de su valor urbanístico o con carácter gratuito, el dominio de terrenos a favor de Entidades o Instituciones Privadas de interés público sin ánimo de lucro para destinarlos a usos de interés social que redunde en beneficio manifiesto de los respectivos municipios”*.

Este esquema de gestión de los PPS (cuando no existe una gestión directa por parte de la Administración titular), se vio retocado por la LOUA, ya que el artículo 76 establecía las formas de disposición siguientes de los bienes integrantes:

-Enajenación mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación sobre contratación de las administraciones públicas, estando excluida, expresamente, la adjudicación directa, previendo el concurso cuando los bienes estén destinados a usos residenciales con las limitaciones señaladas en el artículo 75.1.a (destinados a uso residencial para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a precio limitado) y usos declarados de interés público. En el supuesto de concurso los pliegos de condiciones para la contratación debían tener en cuenta los plazos para la edificación, los plazos de urbanización, los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones resultantes, y el precio a satisfacer por el adjudicatario que nunca podrá ser inferior al resultante del valor urbanístico del terreno. En todo caso, en este supuesto procedía la adjudicación directa en el año siguiente, cuando el procedimiento de adjudicación regular hubiera resultado desierto, teniendo en cuenta el contenido de los pliegos y bases primitivos.

-Cesión directa o bien mediante convenio de los usos residenciales con las limitaciones señaladas o de los usos de intereses social, gratuitamente o por precio inferior al de su valor urbanístico, a otras administraciones públicas territoriales o a entidades de capital mayoritariamente público.

-Cesión gratuita o por precio inferior al de su valor urbanístico, para el fomento y la construcción de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública, a entidades cooperativas o de carácter benéfico social sin ánimo de lucro, todo ello mediante concurso. Si el concurso hubiera resultado desierto procedía la adjudicación directa en el plazo máximo de un año, teniendo en cuenta los pliegos y bases utilizados para los concursos.

No quedaba recogida en la LOUA la posibilidad contemplada en el apartado 2 del artículo 280 del LS92 (*“mientras no esté aprobada la ordenación detallada de los terrenos integrantes del Patrimonio, así como cuando ésta atribuya una calificación urbanística incompatible con los fines señalados en el número anterior, la enajenación de aquéllas podrá llevarse a cabo mediante concurso o subasta. En ambos casos, el precio a satisfacer por el adjudicatario no podrá ser inferior al valor urbanístico del aprovechamiento real que tuviera ya atribuido el correspondiente terreno”*), ya que las finalidades y

destino de los PPS permitían la actuación desde la gestión del patrimonio señalada en el Ley para estos supuestos, dada la amplitud de los fines y destino previstos por la nueva regulación (no era posible la calificación urbanística incompatible con el destino de este patrimonio a tenor de lo señalado en el artículo 75 de la LOUA).

Los apartados 3 y 4 del artículo 52 del TRLSRU regulan el acceso al Registro de la Propiedad de las condiciones fijadas en la gestión de los PPS, de tal forma que *“las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad”*; advirtiendo que *“el acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones a que se refiere el apartado anterior produce los siguientes efectos: a) Cuando se hayan configurado como causa de resolución, ésta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del patrimonio público de suelo del que proceda la finca enajenada (...). b) En otro caso, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas”* (Artículo 74 del RD1093/1997).

1455 Artículos 36 y 37 del TRLSRU.

1456 El artículo 74 de la LOUA preveía que *“la incorporación al proceso urbanizador y la realización de cualquiera actuación o actos en los terrenos y construcciones adquiridos por las administraciones en las reservas establecidas (...) requerirán la aprobación de los correspondientes instrumentos de planeamiento urbanístico (...). Para la incorporación de las reservas en suelo no urbanizable será suficiente la revisión parcial de instrumento de planeamiento general, pudiendo tener ésta como objeto dicha previsión”, si bien, “no obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando la reserva de terrenos se haya establecido con la expresa finalidad de contribuir a la protección o preservación de las características del suelo no urbanizable o de cumplir determinadas funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial, el instrumento de planeamiento que ordene los terrenos deberá mantener su clasificación como suelo no urbanizable, con la categoría que les deba corresponder”*.

Esta cuestión fue abordada por el Decreto Andaluz 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas (derogado expresamente por la LISTA), que dedicaba su Capítulo III al *“procedimiento de urgencia para la tramitación, ejecución y gestión de instrumentos de planeamiento en lo relativo a reservas de terrenos con destino a viviendas protegidas”*.

1457 **CASTILLO GÓMEZ, Fátima**. Obra citada.

1458 **MENENDEZ REXACH, Ángel**. *“Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos”*. Ciudad y Territorio. Números 95 y 96. 1993.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83872/61919>. Noviembre 2021.

1459 **MARTÍN VALDIVIA, Salvador María**. *“Urbanismo y especulación: los patrimonios públicos del suelo”*. Revista de Derecho Urbanístico. 1998.

1460 Esta cuestión vuelve a ser controvertida a raíz del contenido de los artículos 50 y 51 de la LALA. Artículo 50 (*“Concepto del patrimonio local”*).

“1. El patrimonio de las entidades locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que, por cualquier título, les pertenezcan, y está orientado en su totalidad a la consecución de sus fines. Corresponde su gestión a la propia entidad o entidades de ella dependientes, que la ejercerán bajo su responsabilidad directa, salvo la de los elementos del patrimonio que se hallen adscritos a los fines de las entidades de cooperación en que estén integradas.

2. Los elementos del patrimonio de las entidades locales, en atención al uso o servicio destinado, se clasifican en demaniales y patrimoniales. Los bienes comunales, que son aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, tienen la consideración de dominio público”.

Artículo 51 (*“Presunción de patrimonialidad de bienes y derechos en su adquisición”*).

“Los bienes y derechos de las entidades locales se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso o servicio de interés general”.

- 1461 Artículo 22.5 de la LISTA.
- 1462 Artículo 144.2 de la LISTA.
- 1463 Artículos 152.6 y 154.2 de la LISTA.
- 1464 **MARTÍN VALDIVIA, Salvador María.** “Urbanismo y especulación: los patrimonios públicos del suelo”. Revista de Derecho Urbanístico. 1998.
- 1465 Artículo 132 de la LISTA por ejemplo.
- 1466 Este concepto fue concretado en Andalucía por el Decreto 202/2003, de 8 de julio, que definió el concepto de vivienda de protección pública a los efectos de la LOUA, como “*las que cumpliendo las condiciones de uso, destino, precio de venta o alquiler, diseño y calidad que se establezcan en la normativa autonómica, sean calificadas como tales por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Del mismo modo, excepcionalmente, se podrán considerar viviendas de protección pública a los efectos de la citada Ley, aquellas que cumpliendo las condiciones de uso, destino, calidad y precio de venta o alquiler que se establezcan en la normativa autonómica, puedan ser declaradas como tales por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, a propuesta de las Entidades Locales*”; y de forma definitiva, por la Ley 13/2005 que describe el concepto de la siguiente forma: “*Se entiende por vivienda protegida, a efectos de la presente Ley, la que cumpla las condiciones de uso, destino, calidad, precio de venta o alquiler y, en su caso, superficie y diseño, establecidas en esta Ley y en las demás disposiciones que resulten de aplicación y sean calificadas como tales por la Consejería competente en materia de vivienda*”.
- 1467 Según lo señalado en relación a los fines de la ordenación territorial y urbanística en el artículo 3 de la LISTA.
- 1468 Ver, por ejemplo.
https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMt-MSbF1jTAAAUMjSotztbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA_yXNn-zUAAAA=WKE. Diciembre 2021.
- 1469 Artículos 140 y siguientes de la LRJSP.
- 1470 Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. Artículo 20 (“*Situaciones de alojamiento transitorio*”).
- 1471 Disposición final cuarta de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- ALVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina.** “*El nuevo destino del patrimonio municipal del suelo: ¿una institución en riesgo de desaparición?*”. Revista Andaluza de Administración Pública. 2014.
<https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/891/890>. Marzo 2022.
- 1472 El artículo 73 de la LOUA preveía la posibilidad de que el POTSUB regulado en la LOTA, y el PGOU pudieran delimitar áreas de reserva de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación de PPS, sobre cualquier clasificación de suelo, lo que suponía, ciertamente, una novedad en relación con la regulación anterior de este instrumento, no sólo por el hecho de la intromisión en esta regulación de los planes de ordenación territorial, que desde esta posibilidad asumían competencias estrictamente urbanísticas, sino por el hecho de la ampliación a cualquier clase de suelo de la delimitación de áreas de reservas.
- La ampliación señalada era coherente con el hecho de que las finalidades de este patrimonio superaban las estrictamente reguladas en la LS92. En efecto, la posibilidad de que la misma ejecución del planeamiento, las actuaciones de carácter público, o la necesidad de posibilitar políticas urbanísticas sectoriales, marcaran la obligación de conformar PPS, justificaba la exigencia de delimitar áreas sobre cualquier clase de suelo, ya que estos fines, bastante ampliados en relación con las previsiones de la LS92, podían cumplirse tanto en suelo urbano, como en urbanizable o no urbanizable.
- Lo que seguía planteando un problema de cara a la protección de los derechos de los propietarios, era la opción que posibilitaba la Ley de que, en ausencia del planeamiento señalado, se pudieran generar estas áreas mediante el simple mecanismo de delimitación de unidades de ejecución, bien

- por los municipios, o bien, en suelo urbanizable, por parte de la Consejería con competencias en materia de urbanismo (en suelo no urbanizable la Consejería debía aprobar un Plan Especial). Y esto, ya que según el apartado 5 del artículo 73 de la LOUA la delimitación de estas áreas comportaba la “*declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación a efectos de expropiación forzosa*”, ahora por un tiempo máximo de cinco años ampliable a otros dos, y además “*la sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las áreas a los derechos de tanteo y retracto*”. La excepción a lo anterior la marcaba la posibilidad de reservas de terrenos sobre suelo no urbanizable que se establecía en la LOUA (artículo 73.2.b) con la expresa finalidad de contribuir a la preservación o protección de terrenos, ya que, en estos supuestos “*el instrumento de planeamiento que ordene los terrenos deberá mantener su clasificación como no urbanizable, con la categoría que le deba corresponder*” (artículo 74.1 párrafo segundo de la LOUA).
- 1473 Artículo 25 de la LISTA.
- 1474 Artículo 119.1.c de la LISTA.
- 1475 Artículos 104 y 105 de la LISTA.
- 1476 Artículo 129 de la LISTA.
- 1477 Por lo tanto, posibilitar una actuación de transformación de nueva urbanización.
- 1478 Implantación de elementos de la ordenación estructural, que pueden implicar su mantenimiento como suelo rústico o su previsión como suelo sujeto a una actuación de transformación de nueva urbanización.
- 1479 **MERELO ABELA, José Manuel.** Obra citada.
- 1480 Es el superficiario el que tiene derecho a materializar los usos permitidos por la ordenación urbanística sobre el PPS.
- 1481 Artículo 129.3 de la LISTA.
- 1482 **MERELO ABELA, José Manuel.** Obra citada.
- 1483 **MARTÍN BLANCO, José.** “*Estudios sobre la Ley 8/1990 de reforma del Régimen Urbanístico*”. Editorial Constitución y Leyes. 1991.
- 1484 Artículo 118 de la LISTA.
- 1485 Esto es, en las áreas de rehabilitación o gestión integrada puede ejercitarse este derecho sobre todas las fincas incluidas en el ámbito, aunque su edificación sea conforme con la ordenación urbanística. Y la posibilidad del ejercicio lo es en el caso de que la finca se transmita íntegramente o de forma fraccionada (cuota), y por supuesto cuando la misma forma parte de una propiedad horizontal.
- 1486 Edificación que no ha obtenido habilitación para la ocupación o instalación. Artículos 138.1.d y e de la LISTA y 7.d del RDU.
- 1487 Declaración urbanística de ruina o ruina física inminente (artículo 146 de la LISTA).
- 1488 La disconformidad implica la situación de fuera de ordenación (FO) o asimilable a fuera de ordenación (AFO).
- 1489 Lógicamente, la delimitación y el establecimiento de bienes sujetos, deberá justificarse en el peligro apreciado de procesos de parcelación urbanística.
- 1490 Para el control de precio tasado en la transmisión de las viviendas.
- 1491 Para el artículo 292 de la LS92 la delimitación de las áreas de tanteo y retracto “*podrán efectuarse en el propio planeamiento general, en la revisión de su programa de actuación o mediante el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución del planeamiento*”.
- Fuera cual sea la vía específica para la delimitación, se debía elaborar una documentación con el siguiente contenido:
- Memoria justificativa, comprensiva de los objetivos a conseguir y de la propia delimitación.
 - Categoría de bienes a los que afecta.
 - Relación concreta de bienes afectados y de sus propietarios.
 - Plazo de vigencia de la delimitación, que como máximo será de diez años.
- El artículo 79 de la LOUA fijaba el procedimiento para la delimitación de las áreas de tanteo y retracto:

“1. La delimitación de las áreas a que se refiere el artículo anterior podrá efectuarse por el planeamiento urbanístico o mediante el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución.

2. En la documentación específica relativa a la delimitación deberá figurar una memoria justificativa de la necesidad de someter las transmisiones a los derechos de tanteo y retracto, los objetivos a conseguir, la justificación del ámbito delimitado y una relación de bienes y derechos afectados, siendo preceptiva la notificación a los propietarios previamente al trámite de información pública.

3. En el sistema de expropiación la delimitación de la unidad de ejecución supondrá la delimitación del área para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, siempre que aquella contenga la relación de los propietarios y la descripción de bienes y derechos afectados”.

1492 Según la LS92 (artículo 292.3) una vez aprobada la delimitación, ésta debía tener su reflejo registral: “A los efectos previstos en el artículo 296 de esta Ley, los Ayuntamientos remitirán a los Registros de la Propiedad correspondientes copia certificada de los planos que reflejen la delimitación y relación detallada de las calles o sectores comprendidos en aquellas áreas y de los propietarios y bienes concretos afectados, mediante traslado de copia del acuerdo de delimitación”.

Capítulo XI del RD1093/1997.

El artículo 83 del RD1093/1997, establece que:

“Cuando el planeamiento general municipal, o en expediente tramitado especialmente a tal efecto, se hubiera delimitando áreas comprensivas de terrenos o viviendas que hayan de quedar sujetas a derecho de tanteo y o de retracto conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, el Ayuntamiento remitirá a los Registros de la Propiedad, a cuyo distrito hipotecario corresponda total o parcialmente dicha área, copia certificada del Acuerdo de delimitación de la misma y de los planos que reflejen dicha delimitación, así como relación detallada de las calles o sectores comprendidos en aquellas áreas y de los propietarios y bienes concretos afectados, en cuanto tales datos obren en poder del Ayuntamiento y el Registrados lo hará constar por nota al margen de la última inscripción de dominio de las fincas”.

Los artículos 84, 85 y 86 del RD1093/1997 se refieren a los “requisitos de las transmisiones sujetas a tanteo y retracto”, a las “circunstancias de las notificaciones” y a los “efectos de la declaración de sujeción o no sujeción de la finca a tanteo y retracto”.

Hay que decir que los títulos de transmisiones onerosas sujetas a estos derechos deberán contener las siguientes circunstancias:

“1. Declaración expresa de las partes, bajo la responsabilidad del orden que proceda, de que el terreno o vivienda transmitido, según los casos, se halla incluido o no en área de tanteo y retracto.

2. Si la declaración fuere positiva, que se ha llevado a efecto las notificaciones a que se refiere el artículo siguiente.”

El régimen de notificaciones, señalado en el artículo 85 del RD1093/1997 es el siguiente:

-Notificación al Ayuntamiento antes de la transmisión haciendo constar las características de las fincas, los datos registrales, descripción, forma de pago proyectado, las circunstancias del futuro adquirente y restantes condiciones esenciales de la transmisión.

-Con posterioridad a la transmisión deberá presentar copia de escritura o documento en que fuere formalizada la transmisión.

-El Registrador sólo procederá a inscribir la transmisión si se ha acreditado que se ha realizado la notificación. “La falta de justificación constituirá defecto subsanable con suspensión de la inscripción, pudiéndose tomar anotación preventiva con vigencia de ciento ochenta días naturales, que se convertirán en inscripción si en dicho plazo de vigencia se acreditará la práctica de la notificación en forma legal”.

Los efectos de la declaración de sujeción o no de la finca al tanteo y retracto, según el contenido del artículo 86 del Real Decreto, es la siguiente:

-Si se declara que la finca no está sujeta a los derechos mencionados el Registrador practicará la inscripción.

-Si la declaración fuera positiva y no se hubiera llevado a cabo la notificación el Registrador suspen-

derá la inscripción, aunque verificara una anotación preventiva por defecto subsanable.

-Si en el título de transmisión no se hace referencia a la inclusión en un área de tanteo y retracto, este no será inscribible.

-Si la declaración fuera negativa, pero existieran indicios de que parte del inmueble pudiera estar incluido, el Registrador practicará la inscripción y comunicará esta circunstancia al Ayuntamiento.

-En el supuesto anterior, practicada la notificación, el Registrador tomará nota al margen del asiento de presentación y prorrogará la vigencia de éste durante quince días. Si en este plazo el Ayuntamiento no manifiesta que la finca está sujeta de tanteo y retracto el Registrador practicará la inscripción solicitada. En caso contrario se procederá suspendiendo la inscripción verificando una anotación preventiva como defecto subsanable.

1493 La LISTA no hace ninguna observación cuanto al precio. Según el artículo 83 de la LOUA podía pagarse en metálico o mediante la entrega de terrenos por valor equivalente si las partes lo acordaban así. Ahora bien, “cuando el precio deba pagarse en distintos plazos, el incumplimiento por la Administración de cualquiera de ellos dará derecho al acreedor a instar la resolución de la transmisión realizada a favor de aquélla”.

Lliset Borrell (Obra citada), hace la observación sobre el alcance y contenido de las transmisiones verificadas, en el sentido de sí debe referirse a cualquier transmisión onerosa o debe referirse, exclusivamente, al campo de la compraventa. Hace notar la literalidad distinta que recogía el artículo 291 de la LS92 que se remite a “transmisiones onerosas” y el artículo 293 que hablaba de “expresión del precio y o forma de pago proyectada”. Este autor, siguiendo planteamientos doctrinales sobre la cuestión, concluye que “la necesidad de notificar, se entiende cuando la transmisión proyectada sea compraventa” exclusivamente.

En relación con el precio, **Merelo Abela** (Obra citada), afirmaba que “la regla general es la libertad de fijación, si bien, en su caso, regirán los máximos tasados que pudieran estar regulados, como ocurre en materia de viviendas sujetas a protección pública, en cuyo supuesto se podrá detraer por dicho precio máximo”.

1494 El artículo 80 de la LOUA se refería a la “notificación de la transmisión” de cara al posible ejercicio del derecho de tanteo sobre un bien afectado por la delimitación de la correspondiente área. Los propietarios debían “notificar a la Administración actuante la decisión de enajenarlos, con expresión del precio y forma de pago proyectados y restantes condiciones esenciales de la transmisión, a efectos de posible ejercicio del derecho de tanteo, durante un plazo de sesenta días desde que se haya producido la notificación”. En este sentido tenía la consideración de transmisión onerosa “las de más del cincuenta por ciento de las acciones o participaciones sociales de entidades mercantiles, cuyo activo esté constituido en más del ochenta por ciento por terrenos o edificaciones sujetas a los derechos de tanteo o retracto”. El artículo 82 de la LOUA fijaba la caducidad de la notificación en cuatro meses.

1495 Los efectos de la falta de notificación de la transmisión proyectada o realizada han sido sintetizados por **Merelo Abela** de la siguiente forma: “mientras no se acredite la realización de las notificaciones antes indicadas sobre la intención de enajenar o sobre la transmisión realizada, no podrá inscribirse en el Registro de la Propiedad la transmisión de un inmueble incluido en las delimitaciones de áreas sujetas a posible ejercicio de derecho de adquisición preferente por el Ayuntamiento”.

1496 El ejercicio del derecho retracto estaba regulado en el artículo 81 de la LOUA de la siguiente forma: “1. La Administración actuante podrá ejercitar el derecho de retracto cuando no se le hubiese hecho la notificación prevenida en el artículo anterior, se omitiese en ella cualquiera de los requisitos exigidos o el precio efectivo de la transmisión resultara inferior o menos onerosa las restantes condiciones de la misma.

2. Este derecho deberá ejercitarse en el plazo de sesenta días naturales contados desde el siguiente al de la notificación de la transmisión efectuada, que el adquirente deberá notificar en todo caso a la Administración actuante, mediante entrega de copia de la escritura o documento en que fuese formalizada”.

1497 La edificación requiere que la parcela sobre la que ubica tenga la condición de apta, es decir, de

solar. Por tanto, con carácter general, es posible una vez que el suelo está dotado de urbanización. Y esto, teniendo en cuenta la excepción que permite simultanear las obras de edificación y urbanización.

Es posible también realizar edificaciones en suelo rústico, según las previsiones del planeamiento urbanístico. Ahora bien, por definición, éstas no implican conformar aprovechamiento urbanístico ya que éste, como tal, no existe en esta clase de suelo.

1498 Los derechos urbanísticos, determinados a través de la materialización de AO se concretan, según la LISTA, a través de obras de edificación (la LISTA sólo hace referencia a edificación y no a construcciones y/o instalaciones). Por tanto, la realización del aprovechamiento urbanístico y lo que significa (uso, edificabilidad y tipología), implica, exclusivamente, edificación, que, como se sabe, es un concepto legal recogido en el artículo 2.2 de la LOE. No se considera edificación: “aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta”.

1499 Artículos 20 y 21 de la LISTA

1500 Artículos 144 y siguientes de la LISTA.

1501 Legal con licencia, en situación de FO o en situación de AFO.

1502 Artículo 7.2. del TRLSRU.

“Siempre que no concurran las condiciones establecidas en el apartado anterior, y a los solos efectos de lo dispuesto por esta ley, se entiende por actuaciones edificatorias, incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización:

a) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.

b) Las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación”.

1503 **CASTILLO BLANCO, Federico A.** “La disciplina urbanística. Derecho urbanístico de Andalucía (comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía)”. Tirant lo Blanch, 2003.

1504 Artículo 4 de la LOE, concepto de “proyecto”: “1. El proyecto es el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras contempladas en el artículo 2. El proyecto habrá de justificar técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable. 2. Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos sobre tecnologías específicas o instalaciones del edificio, se mantendrá entre todos ellos la necesaria coordinación sin que se produzca una duplicidad en la documentación ni en los honorarios a percibir por los autores de los distintos trabajos indicados”.

1505 Artículo 3 de la LRJSP (“Principios generales”).

“1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

a) Servicio efectivo a los ciudadanos.

b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.

c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.

d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.

e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.

f) Responsabilidad por la gestión pública.

g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.

i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.

j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

2. Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

3. Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades Locales, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

4. Cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única”.

1506 La actividad de edificación, con carácter general, constituye la última fase de la acción urbanística, y es el centro de lo que se ha dado en llamar la intervención en la edificación y usos de suelo (y del subsuelo y vuelo). Es la fase que el Texto de la LS56 denominaba como “fomento e intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y la edificación” (artículo 2.c). El artículo 3.4 de la LS92 explicaba, con toda claridad, cuál era el alcance de la última fase del desarrollo de la actividad urbanística, determinando que “la competencia urbanística en orden a la intervención en el ejercicio de las facultades dominicales, relativas al uso del suelo y la edificación, comprenderá las siguientes facultades: a) Intervenir en la parcelación. b) Intervenir la construcción y uso de las fincas. c) Prohibir los usos que no se ajusten a la ordenación urbanística. d) Facilitar a los propietarios el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley”.

Este aspecto tradicional de intervención en la edificación y usos del suelo abarcaba dos bloques de acciones que se regulaban en la LOUA en dos Títulos diferentes: el VI que se denominaba como “disciplina urbanística”, y el VII que se refería a “las infracciones urbanísticas y sanciones”. Bloques, que se relacionaban directamente con la planificación urbanística, de la que traía causa, tal y como han señalado algunos autores: “la actividad de construcción o edificación y el uso o utilización de las edificaciones ya existentes no solo no son ajenos a la ordenación urbanística, sino que constituyen precisamente su culminación, el momento de su definitiva realización práctica. La edificación acaba de perfilar, en efecto, el modelo territorial propuesto por el Plan; (...) la realización misma de los actos de aprovechamiento del suelo o de construcción ha de ser objeto de control por la Administración para verificar si se produce de conformidad con la ordenación urbanística” (**García de Enterría y Parejo Alfonso**, obra citada).

Hoy día el proceso general de transformación del suelo, su edificación y conservación del mismo suelo y lo construido sobre él, se ha sistematizado en la legislación Estatal, en base a los conceptos de “situaciones básicas del suelo”, y de “actuaciones de transformación” y “edificatorias” descritas por el TRLSRU. Sobre las “situaciones básicas” del suelo siempre es posible operar a través de lo que el artículo 7.1 y 2 del TRLSRU, define como actuaciones de “transformación urbanísticas” y “actuaciones edificatorias”.

Pues bien, son las actuaciones de edificación o sustitución de la edificación existente, y las de rehabilitación o conservación de esta edificación, las que delimitan el campo de la intervención en la edificación y usos del suelo. Esto con independencia de la “situación básica” del suelo. Es posible edificar y/o conservar la edificación en suelo rural, si la ordenación territorial y/o urbanística lo permite. Desde luego es posible edificar en un suelo en proceso de transformación urbanística en ciertas circunstancias (simultaneidad de la urbanización y la edificación prevista en la Ley - Artículo 134.2.b de la LISTA-), y más aún en un suelo ya transformado o con urbanización consolidada (en un

suelo en situación “básica de urbanizado”). Y como no, es exigible, la conservación de la edificación en un suelo “urbanizado”.

En cualquier caso, edificar y/o conservar la edificación supone el final del proceso. Proceso que tiene su origen en la planificación y que puede que requiera actuaciones de “transformación” urbanística o no. Pero que, siempre implica la consolidación final del “modelo” propuesto por el Plan como eje central de la consolidación de la Ciudad.

La fase que se refiere a la intervención en la edificación y usos del suelo, y admitiendo que la conservación de la edificación forma parte de este bloque, tiene dos posibilidades perfectamente diferenciadas. Por un lado la actividad “positiva” de autorizar y, en todo caso, permitir las actuaciones de intervención según las previsiones contempladas en la legislación y la planificación urbanística; y por otro, las acciones de “represión” frente a los ilícitos cometidos por las actuaciones contrarias al ordenamiento que, entendidos como injustos de carácter administrativo, pueden requerir el resarcimiento indemnizatorio por posibles daños causados, la restauración del orden conculcado, y la sanción por la comisión de un hecho tipificado como infracción.

El artículo 4 del RDU (que reproduce literalmente el artículo 168 de la LOUA) determina que “para el cumplimiento de la legislación y ordenación urbanística, las Administraciones públicas competentes ejercerán las siguientes potestades: a) La intervención preventiva de los actos de instalación, construcción o edificación, y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en las formas dispuestas en las Leyes. b) La inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva. c) La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, en los términos previstos en las Leyes. d) La sanción de las infracciones urbanísticas”.

Que el fin de la actividad urbanística se cierra con la intervención en la edificación y usos del suelo, estaba ya claro en la legislación urbanística andaluza, a tenor del contenido de los artículos 148 y 155.1 de la LOUA:

“1. La ejecución del planeamiento tiene lugar mediante la directa realización, en las correspondientes parcelas o solares, de las obras de edificación precisas para la materialización del aprovechamiento objetivo previsto por aquél, cuando dicha ejecución no deba tener lugar en unidades de ejecución delimitadas a tal fin y a través de los sistemas de actuación definidos en esta Ley.

2. Las parcelas y los solares deberán edificarse en los plazos máximos que fije el instrumento de planeamiento urbanístico pertinente o, en su defecto, el municipio por el procedimiento de delimitación de unidades ejecución.

3. El derecho y el deber de edificar corresponden a quien sea su propietario o cuente con derecho suficiente para ello, sin perjuicio de su ejercicio y cumplimiento, respectivamente, a través de tercero. (...)”.

“Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo”.

Hay que matizar que la acción “positiva” para hacer, para construir o para conservar, normalmente requiere la autorización que adquiere la forma de “licencia”. Pero ésta no es la única posibilidad. Es factible, como señala la LISTA, en ciertos supuestos, la fórmula de la “comunicación previa” (ya sea en su afección simple o a través de la DR), como mecanismo de intervención que es controlado a posteriori. Y, desde luego, siempre es posible la intervención a requerimiento de la Administración mediante la fórmula de la orden o mandato, cuando se manifiesta una obligación por parte del titular de un inmueble, que no es cumplida voluntariamente.

1507 Una excepción a este requisito es la posibilidad de simultanear obras de urbanización y edificación en suelo “urbano no consolidado” y “suelo urbanizable” (urbano o rústico sometido a actuaciones de transformación). Artículo 134.2.b de la LISTA, antes los artículos 54.3 y 55.1 de la LOUA. En cuanto a la posibilidad de habilitar la ocupación/utilización en este supuesto, ver en la legislación

anterior el propio artículo 55.1.e de la LOUA y su desarrollado por el artículo 41.2 del RGU.

“No se permitirá la ocupación de los edificios hasta que no esté realizada totalmente la urbanización que afecte a dichos edificios y estén en condiciones de funcionamiento los suministros de agua y energía eléctrica y las redes de alcantarillado”.

1508 El artículo 148.4 de la LOUA determinaba que “a los efectos de esta Ley, tendrán la condición de solar las parcelas de suelo urbano dotadas de los servicios y características que determine la ordenación urbanística, y como mínimo los siguientes: a) Acceso rodado por vía urbana pavimentada. b) Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficiente para la edificación, construcción e instalación prevista. c) Evacuación de aguas residuales a la red pública. d) Que tenga señaladas alineaciones y rasantes, si existiera planeamiento”.

ARANA GARCÍA, Estanislao y CUESTA REVILLA, José. “La ejecución del planeamiento. Derecho urbanístico de Andalucía (comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía)”. Tirant lo Blanch, 2003. “Se entiende por solar aquella finca urbana en la que se ha completado la urbanización y, por ello, puede servir de soporte a la edificación”.

1509 Es una novedad que los plazos para la edificación se pueden delimitar por ordenanza municipal. La LOUA preveía, si no estaban fijados por el planeamiento urbanístico, su determinación por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución.

1510 Aquí entra en juego la figura del promotor. Artículo 9 de la LOE:

“1. Será considerado promotor cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título.

2. Son obligaciones del promotor:

a) Ostentar sobre el solar la titularidad de un derecho que le faculte para construir en él.

b) Facilitar la documentación e información previa necesaria para la redacción del proyecto, así como autorizar al director de obra las posteriores modificaciones del mismo.

c) Gestionar y obtener las preceptivas licencias y autorizaciones administrativas, así como suscribir el acta de recepción de la obra.

d) Suscribir los seguros previstos en el artículo 19.

e) Entregar al adquirente, en su caso, la documentación de obra ejecutada, o cualquier otro documento exigible por las Administraciones competentes”.

1511 Desde la LS92 ha existido un tratamiento unitario del régimen de obligaciones urbanísticas vinculado al sistema de “adquisición gradual de facultades” (artículo 23 de la LS92) concebido como un sistema de reacción administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la adquisición de las sucesivas facultades (“derecho a urbanizar”, “derecho al aprovechamiento”, “derecho a edificar” y “derecho a la edificación”), que tenía como colofón la estructuración de una reacción específica frente al incumplimiento del deber de solicitar licencia dentro de plazo (por el que se adquiriría el “derecho a edificar”) y al incumplimiento del deber de conservar, a través del contundente sistema de la expropiación-sanción o la venta forzosa.

El TRLSRU señala en su artículo 49.1 que “el incumplimiento de los deberes establecidos en esta ley habilitará a la Administración actuante para decretar, de oficio o a instancia de interesado, y en todo caso, previa audiencia del obligado, la ejecución subsidiaria, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

García de Enterría y Parejo Alfonso (obra citada) analizaron la institución de la “carga de edificación forzosa” en la LS76, describiendo, exhaustivamente, sus antecedentes históricos en España. Partiendo de la institución de la edificación forzosa de los “solares yermos” en la Novísima Recopilación, hasta la Ley de Ordenación de Solares de 15 de Mayo de 1945, describieron una serie de precedentes que fueron asumidos por la LS56. Concluían, en relación con la institución de la edificación forzosa regulada por la LS76, advirtiendo que la “llamada obligación de edificar es, en realidad, la definición

de una función social de la propiedad del suelo urbano (...), configurada técnicamente bajo la figura de la carga; el incumplimiento de tal carga no puede ser forzado por medios de ejecución forzosa ni ser objeto de sanciones personales, sino que simplemente da lugar a la entrada en juego de la técnica convencionalmente llamada de la expropiación-sanción, que supone eliminar al propietario que ha desatendido la función de edificar y sustituirlo por cualquier otro que se muestre dispuesto al cumplimiento de dicha función”.

1512 Artículos 66 y siguientes de la LISTA.

1513 Con carácter general artículo 18 de la LISTA.

1514 La Exposición de Motivos de la LISTA advierte de que “se aclara el régimen que permite simultanear las obras de urbanización y edificación en coordinación con las fases definidas de la urbanización”.

Conviene recordar el contenido del artículo 97.2 de la LISTA:

“Reglamentariamente se regulará el procedimiento de recepción de las obras de urbanización y sus efectos, los supuestos en los que será admisible la recepción parcial por fases cuando se justifique su funcionalidad autónoma, según lo establecido en el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, en el proyecto de urbanización o por el procedimiento previsto para la delimitación de las unidades de ejecución, así como el régimen de garantías que se establezcan”.

Lo normal es que las obras de edificación se verifiquen con posterioridad a la ejecución de la urbanización necesaria para que la parcela sea considerada solar. No obstante la legislación urbanística ha regulado siempre la posibilidad de simultanear obra de edificación y urbanización. El artículo 55.1 de la LOUA contemplaba la simultaneidad de las obras de urbanización y edificación en suelo urbano no consolidado (y por remisión en suelo urbanizable). Los artículos 40 y 41 del RGU concretan la aplicación de la simultaneidad de las obras de urbanización y edificación.

1515 Ver **García de Enterría y Parejo Alfonso (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano)**. Obra citada: “A los efectos del sistema legal de edificación forzosa, se equiparan a los solares cuatro supuestos muy precisos, de solares ya edificados, aunque deficientemente, que es donde el sistema se utiliza como renovación urbana, esto es, con la intención de que estas construcciones defectuosas se demuelan y se proceda a la edificación regular de dichos solares según las determinaciones actuales del Plan. Son esos cuatro supuestos (art. 154.3 LS76): las fincas con construcciones paralizadas, con construcciones ruinosas, con construcciones derruidas y, en fin, con construcciones inadecuadas al lugar donde radiquen: (...)2ª Edificaciones derruidas (deficiente) son aquellas ‘en que haya desaparecido como mínimo el 50 por 100 del volumen aprovechable de la construcción’ a la cual se equipara el caso de viviendas cuando en más de un 50 por 100 de su capacidad para el uso actual sean declaradas inhabitables ‘por resolución firme’ (...). Esta declaración de inhabitabilidad se producirá en dos supuestos:(...) ruina urgente o inminente (...) y en el de insalubridad, lo que constituye la vertiente negativa de la ‘cédula de habitabilidad’ (...). 4º Finalmente están las edificaciones ‘inadecuadas al lugar donde se radiquen’, que el artículo 5.5 del Reglamento (de Edificación Forzosa, artículo hoy derogado) concreta en cuatro supuestos precisos y alternativos (...) -edificaciones cuyo volumen sea inferior al 50 por 100 (no, pues, al máximo) autorizado por la Ordenanzas de Edificación en relación con la superficie aprovechable. -las que en más de un 50 por 100 de su volumen o de su superficie construida estén destinadas a uso urbanístico contrario al establecido por el Plan (...) -las que, además de estar en manifiesta desproporción con la altura legalmente autorizada (...), desmerezcan por su estado, condición o clase de las demás del sector (...) -finalmente, la edificaciones provisionales (...)”. Al margen de estas consideraciones relacionadas directamente con los conceptos vertidos en la LS76 y el Reglamento de Edificación Forzosa, en gran parte derogado, es el planeamiento urbanístico en cada caso, el que tendrá que definir estos conceptos, que no pueden identificarse ni con la ruina, ni con la situación de fuera de ordenación.

Para el artículo 228.2 de la LS92 edificaciones inadecuadas eran “aquellas que estén destinadas en más de un 50 por 100 de la superficie construida a un uso urbanístico contrario al establecido en el pla-

neamiento. Para la inclusión en la sección independiente del Registro de estos terrenos será preceptiva la resolución expresa de la inadecuación de las edificaciones con audiencia del interesado”.

1516 Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (REFRMS).

1517 En la Exposición de Motivos de la LS56 se abordaba, de forma clara, la necesidad de obligar a los propietarios de suelo a edificar los solares o parcelas edificables. El apartado V de dicho Texto exponía que “si todos los preceptos de la nueva norma tienden, en última instancia, a promover y facilitar la construcción mediante la disponibilidad de solares a precio justo, como resultado de la ordenación del suelo y ejecución de las urbanizaciones, algunas medidas, además, se encaminan directamente a fomentarla (...). Destino natural de los solares es el de ser edificados y constituir soporte de edificaciones levantadas conforme a los planes. La retención indefinida sin construir es contraria a ese objetivo inmanente y origina resultados antieconómicos en la prestación de toda clase de servicios públicos. Por consiguiente, se refunden en este Texto los preceptos de la Ley de Solares, con las modificaciones que la experiencia aconsejan entre las que destacan los efectos de la inscripción en el Registro que automáticamente implica la apertura del procedimiento de valoración y el computo en éste de otro valor superior al urbanístico; con lo que dejará de existir interés en la retención indefinida, en espera de que la diligencia de los demás propietarios transforme los alrededores del emplazamiento del solar en núcleos densamente edificados. Igualmente, la posibilidad de que la expropiación se efectúe en forma de subasta pública de los solares no edificados oportunamente. Y la habilitación de una forma de venta en oferta pública estimulada por el otorgamiento de algunos benéficos, subsanarán los defectos que la experiencia ha venido señalando en este aspecto”.

Este Texto Legal dedicaba el Capítulo Primero de su Título IV a los “plazos de edificación y enajenación forzosa de propiedades”, regulando la forma concreta de reacción ante el incumplimiento de la obligación de edificar dentro de plazo.

La Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley (LS76) sobre régimen del suelo y ordenación urbana se refirió a que “las modificaciones de la legislación vigente en materia de edificación forzosa (...) tiende a corregir las deficiencias advertidas en su momento”. Se reguló el sistema a través de los artículos 154 y siguientes de la LS76, agrupados dentro de la Sección Primera sobre “plazos de edificación y enajenación forzosa de propiedades”, dentro del Capítulo Primero (Fomento de la Edificación) del Título IV (Ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo).

La obligación de edificar se reguló en estos Textos de la siguiente forma:

-LS56:

Artículo 142: “1. El propietario de solares, según el párrafo 3 del artículo sesenta y tres, deberá emprender la edificación dentro del plazo fijado en el Plan, proyecto de urbanización o expropiación, programa de actuación o acuerdo de declaración de interés inmediato de urbanización y edificación del polígono o manzana (...)”.

Artículo 144: “1. Transcurrido el plazo correspondiente y la prórroga, en su caso, sin que el propietario hubiere emprendido y seguido a ritmo normal la edificación de un solar, ajustada al Plan, la parcela quedará inmediatamente en venta forzosa y será individualizada e inscrita por el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier persona, en el Registro municipal de solares. 2. Las fincas a que se refiere el párrafo 3 del artículo ciento cuarenta y dos (construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas) deberán ser, previo expediente tramitado de oficio o a instancia de parte, incluidas en el Registro de solares, pero no pasarán a la situación de venta forzosa hasta que haya transcurrido el plazo de dos años, a contar desde aquella inclusión, sin que durante este plazo se hubieren iniciado o continuado por el propietario las obras de edificación, o luego no las desarrollará a ritmo normal.”

-LS76, los artículos 154 y 156 conservaban, prácticamente, la misma redacción de los artículos señalados en la Ley del Suelo de 1956.

-La LS92 dedicaba el Capítulo V del Título V, expresamente, el régimen de venta forzosa como reac-

ción ante el incumplimiento general de las obligaciones urbanísticas, y específicamente ante el incumplimiento de la obligación de edificar dentro de plazo. También consideraba como un supuesto expropiatorio el incumplimiento de la función social de la propiedad del suelo (artículo 206).

La aprobación de la Ley 8/1990 y de la LS92, supuso la ampliación de la institución de la edificación forzosa y los mecanismos de reacción administrativa ante el incumplimiento de la carga a través de la venta forzosa, a todo el esquema de incumplimientos relacionados con la “*adquisición gradual de facultades*”. La no solicitud de licencia dentro de plazo en actuaciones sistemáticas (artículo 30) o asistemáticas (artículo 31) determinaba la declaración de incumplimiento por parte de la Administración, y la decisión de ésta sobre la aplicación de la expropiación o de la venta forzosa como mecanismos para apartar al propietario incumplidor del proceso urbanístico. Igual ocurría cuando no se adquiría el derecho a edificar (artículo 34), en el supuesto de edificación sin licencia cuando había transcurrido el plazo de adquisición del derecho a edificar o no se había adquirido el aprovechamiento urbanístico al concluir la edificación (artículo 38), o en el supuesto de licencia ilegal (artículo 40). Este Texto Legal dedicaba el Capítulo V (“*Régimen de la venta forzosa*”), del Título V (“*Expropiaciones y régimen de venta forzosa*”), a regular estos mecanismos de reacción administrativa ante el incumplimiento de los propietarios del suelo en relación con sus deberes en el proceso gradual de adquisición de facultades.

Estos mecanismos pretendían, fundamentalmente, apartar a los propietarios de suelo incumplidores del proceso de desarrollo urbano, ofreciéndose como alternativa al procedimiento expropiatorio. El artículo 227 de la LS92 determinaba el carácter general de los procedimientos de reacción señalados, ante el incumplimiento de las obligaciones urbanísticas por parte de los propietarios: “*en los supuestos de incumplimiento de deberes urbanísticos contemplados en la presente Ley, cuando la Administración actuante no opte por la expropiación, acordará la aplicación del régimen de venta forzosa del terreno (...)*”.

La LS98 derogó el sistema de “*adquisición gradual de facultades*” correlativas con el cumplimiento de deberes específicos, pero mantuvo un esquema sistematizado de obligaciones y deberes en las distintas clases de suelo y, en concreto, en suelo urbano y urbanizable, la obligación de “*edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento*” (artículos 14.1 y 2.f, 18.7). Sin embargo no definió mecanismos concretos de reacción en coherencia con el contenido de STC, 61/1997, que al analizar el alcance constitucional del artículo 227.1 de la LS92, llegaba a la siguiente conclusión:

“(…) *el Estado puede establecer la expropiación o la venta forzosa, según hemos reiterado, frente al incumplimiento de aquellos deberes básicos para cuya regulación sí tiene competencias al amparo del artículo 149.1.1º de la CE. Pero el artículo aquí impugnado hace, en realidad, algo más. De un lado impone a la Administración competente la utilización de estos instrumentos, siendo así, como ya nos consta, (...) no puede el Estado exigir a otras Administraciones determinadas conductas. (...) En consecuencia, pues, el primer inciso del artículo 227.1 del T.R. de la Ley del Suelo es contrario al sistema constitucional de distribución de competencias (...)*”

1518 Según el artículo 30.2 de la LS92, el plazo supletorio para solicitar licencia desde la adquisición del aprovechamiento urbanístico por parcelas aptas para la edificación (solares), era de un año.

1519 Artículo 87 del RD1093/1997.

1520 Un supuesto reconocido ya en la LOUA de incumplimiento del deber de edificar la constituía la caducidad de la licencia, si es que su titular no cumplía los plazos previstos en el acuerdo de su concesión.

El artículo 173 de la LOUA (“*eficacia temporal y caducidad de la licencia urbanística*”) señalaba que las “*licencias se otorgarán por un plazo determinado tanto para iniciar como para terminar los actos amparados por ella*” y, además que “*los municipios podrán conceder prórrogas de los referidos plazos de la licencia*”. Ahora bien, el mismo artículo afirmaba que “*el órgano competente para otorgar la licencia declarará, de oficio o a instancia de cualquier persona, la caducidad de la misma, previa audiencia del interesado, una vez transcurridos e incumplidos cualesquiera de los plazos a que se*

refieren los apartados 1 y 2. La declaración de caducidad extinguirá la autorización, no pudiéndose iniciar ni proseguir los actos, si no se solicita y obtiene una nueva licencia. Transcurrido el plazo de dos meses desde la notificación de la declaración de caducidad sin que se haya solicitado la licencia o, en su caso, denegada la que haya sido deducida, procederá declarar la constitución de la parcela o solar correspondiente en la situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución, en los términos de los artículos 150, 151 y 152 de esta Ley” (apartado 3 del artículo 173).

Lo notable de este Texto es que la declaración de caducidad de la licencia implicaba, automáticamente, el inicio del procedimiento de sustitución con la declaración de “*situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución*”, sin el paso previo por el RMSER, lo que podía sorprender, dado que éste era el procedimiento general en caso de incumplimiento del deber de edificar (la inclusión del inmueble en el Registro), con el fin de establecer un plazo de “*espera*” para verificar dicho cumplimiento, como se verá más adelante. Se puede adelantar la lógica de esta previsión en el hecho de que la obligación del propietario consiste en edificar, y no en solicitar licencia, por lo que el sistema trata de evitar el posible bucle que supone solicitar licencia, dejarla caducar, dar un nuevo plazo de “*espera*” a través de la inclusión del inmueble en Registro, volver a solicitar licencia, dejarla caducar, y así, indefinidamente.

La caducidad de la licencia (lógicamente la licencia solicitada para el cumplimiento de la obligación de edificar y no cualquier solicitud de licencia), implicaba en la LOUA e implica en la LISTA la sustitución del titular por la figura del “*edificador*”, sin más demora.

La previsión de la LOUA sobre esta cuestión se mantiene en la LISTA (artículo 141.3).

Ver, por ejemplo, el artículo 347.7 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias:

“*La resolución que decreta la caducidad extinguirá la licencia, no pudiéndose iniciar ni proseguir las obras o actuaciones objeto de aquella si no se solicita y obtiene una nueva licencia. Si la obra o instalación quedase inacabada o paralizada, tras la declaración de caducidad, podrá dictarse orden de ejecución para culminar, a costa del interesado, los trabajos imprescindibles para asegurar la seguridad, salubridad y ornato público de la obra interrumpida, incluida su demolición total o parcial, si fuere imprescindible por motivos de seguridad. Transcurrido un año desde la declaración de caducidad sin que el interesado haya obtenido una nueva licencia, la obra inacabada podrá sujetarse al régimen de edificación forzosa previsto en la presente ley*”.

1521 La reacción general que propuso la LOUA en el supuesto de no edificación (o no conservación de la edificación) dentro de plazo consistía en la sustitución del edificador o la expropiación en los términos señalados en los artículos 150 y 160.

Según el artículo 150 de la LOUA, “*la no iniciación, en el plazo fijado al efecto, de la edificación de las parcelas y solares, incluidos los que cuenten con edificación deficiente o inadecuada, comporta la inclusión de la parcela o solar en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas, cuya regulación se establecerá reglamentariamente, y habilitará al municipio para requerir de los propietarios el cumplimiento del deber de edificación en el plazo de un año como máximo, requerimiento que habrá de hacerse constar en el referido Registro*”, de tal forma, que “*el mero transcurso de este último plazo sin que el propietario haya comunicado al Ayuntamiento el comienzo de las obras, o acredite ante él las causas de la imposibilidad de la obtención de la licencia necesaria, determinará, por ministerio de la Ley, la colocación de la parcela o el solar correspondiente en situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución*”. Y como consecuencia, “*la situación de ejecución por sustitución habilitará al municipio, salvo que acuerde la expropiación, para convocar y resolver, de oficio o a solicitud de cualquier persona, el concurso regulado en el artículo 151 de esta Ley*”.

Por otro lado, el artículo 160 de la LOUA preveía que, entre otros motivos, la expropiación forzosa por razón de urbanismo procedía cuando existía “*incumplimiento de la función social de la propiedad, en los siguientes supuestos: a) La inobservancia de los plazos fijados para la formulación o tramitación del instrumento de planeamiento o para la ejecución total de éste o de alguna de las fases en que aquélla*

haya quedado dividida. (...) c) *La inobservancia de los deberes legalmente exigibles de conservación y rehabilitación de los inmuebles*”, o bien, cuando se verifique *“la colocación de los bienes inmuebles, respecto de los que se haya incumplido el deber de edificar, en situación de ejecución por sustitución”*.

1522 Supuesto expropiatorio recogido en el artículo 119.1.g de la LISTA.

1523 La LISTA añade a los supuestos tradicionales de reacción ante el incumplimiento del deber de edificar, el de ejecución subsidiaria. Teniendo en cuenta que la ejecución subsidiaria es una forma de ejecución forzosa de los actos administrativos consistente en la ejecución de aquellos con cargo al administrado cuando sean actos no personalísimos y los mismos no hayan sido cumplidos por el interesado, previo apercibimiento de la Administración, esta ejecución, en este supuesto sólo puede consistir en la ejecución del deber de edificar por parte de la Administración urbanística, asumiendo la obligación del sujeto titular, y repercutiéndole los costos. En este sentido es uno de los medios de ejecución forzosa del acto administrativo que, por conllevar un acto del particular administrado en el que puede ser sustituido, la Administración lo realiza en lugar del obligado. Esta ejecución se llevará a cabo por la propia Administración o a través de las personas que aquélla determine, y siempre a costa del obligado. El importe de los gastos, daños y perjuicios se liquidará provisionalmente y se realizará antes de la ejecución, sin perjuicio de la liquidación definitiva.

1524 Procedimiento legal según el cual la Administración actuante transmite de forma forzosa a un tercero una finca incluida en el RMSER como resultado de incumplimientos de deberes urbanísticos por parte de su propietario. Transcurrido el plazo previsto de inclusión del inmueble en el Registro sin que el propietario haya acreditado el inicio de las obras necesarias o la imposibilidad de obtención de la licencia para ello, se determinará, por ministerio de la Ley, la colocación de la parcela o solar correspondiente en situación de venta forzosa para su *“ejecución por sustitución”*, salvo que se acuerde la expropiación forzosa. La transmisión de los terrenos o edificaciones en régimen de venta forzosa se llevará a cabo tras la tramitación de un procedimiento licitatorio en régimen de publicidad y libre concurrencia para la sustitución del propietario incumplidor, indemnizando al propietario con el precio del solar o la parcela que será determinado mediante una valoración pericial conforme a los criterios legales. Normalmente, la diferencia entre el precio fijado en la convocatoria y el resultante de la adjudicación corresponderá al Municipio, que deberá aplicarlos al PPS.

1525 Normalmente el sujeto que pretende edificar en sustitución del propietario.

1526 El artículo 231 de la LS92 decía que *“el Registro (de Solares) será público. Cualquier persona tendrá derecho a que se le manifiesten los libros y a obtener certificación de su contenido”*.

El contenido, alcance y carácter del Registro se deberá concretar a nivel reglamentario. Hasta el momento, y mientras no exista un desarrollo reglamentario más preciso, en él se debe expresar las circunstancias contempladas en el artículo 10 del REFRMS, que se ha mantenido vigente.

El contenido sustantivo del Libro debe permitir la identificación del bien, fijando la fecha en la que se detectó el incumplimiento y la fecha en la que concluye el plazo del año y, al mismo tiempo, los datos sobre el inmueble objeto de inscripción, las situaciones de derechos sobre él, los titulares de estos, etc.. El artículo 10 del Reglamento afirma que en Libro Registro debe expresarse:

“a) Situación, nombre de la finca si lo tuviere, el de la calle o plaza, número y los que hubiera tenido con anterioridad.

b) Extensión y linderos con determinación, si fuera posible, de la medida de éstos.

c) Naturaleza de la finca, su destino y cuantos datos permitan su mejor identificación.

d) Nombre, apellidos y domicilio del propietario.

e) Cargas, gravámenes y situaciones jurídicas inscritas en el Registro de la Propiedad y circunstancias personales de sus titulares.

f) Referencia a los datos de inscripción en dicho Registro.

g) Plazo de edificación y prórrogas, en su caso, con referencia al documento que lo determine.

h) Referencia a los datos del Registro Fiscal de Edificios y Solares, si constare y los documentos cobratorios municipales.

i) Inquilinos, arrendatarios y ocupantes del inmueble;

j) Valor urbanístico de la finca (...).”

El artículo 11 del Reglamento señalado afirma que *“el Registro se llevará por medio de libros encasillados y foliados”* y que *“el Secretario autorizará con su firma la diligencia de apertura, que visará el Alcalde, y los asientos que se extiendan en los libros”*. Además, *“los documentos que den lugar a la práctica de asientos se archivarán en el Ayuntamiento, originales o mediante fotocopia, copia o testimonio, completo o de particulares, debidamente autorizado”*. Según el artículo 12 del mismo Texto reglamentario, *“el Registro será público”* y *“cualquier persona tendrá derecho a que se le manifiesten los libros o a obtener certificación del contenido de los mismos”*.

1527 Artículo 88 del RD1093/1997.

El artículo 19 del REFRMS regula el supuesto en que el inmueble no esté inscrito en el Registro de la Propiedad o no constare el nombre del propietario en el mismo. En este caso se extenderá anotación preventiva que caducará a los cuatro años. Igualmente el *“Alcalde requerirá a los interesados para que aporten la documentación necesaria para subsanar aquel defecto en el plazo de un mes”*, y si no cumpliera con el requerimiento *“se incoará el procedimiento oportuno en nombre del propietario y a su costa para practicar dicha inscripción”* y eso, sin perjuicio de la continuación del expediente.

1528 El procedimiento de sustitución a través de la venta forzosa estaba regulado en los artículos 150, 151 y 152 de la LOUA, y partía (como ahora determina la LISTA) de la necesidad de declarar formalmente el incumplimiento, procediendo, en la mayoría de los casos, o la inclusión de los inmuebles en el RMSE. El artículo 150 de la LOUA determinaba que *“la no iniciación, en el plazo fijado a tal efecto, de la edificación de las parcelas y solares, incluidos los que cuenten con edificación deficiente e inadecuada, comportara la inclusión de la parcela o solar en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas (...), y habilitará al municipio para requerir de los propietarios el cumplimiento del deber de edificación en el plazo de un año como máximo, requerimiento que habrá de hacerse constar en el referido Registro”*. Pues bien, el *“mero transcurso de este último plazo sin que el propietario haya comunicado al Ayuntamiento el comienzo de las obras, o acredite ante él las causas de la imposibilidad de la obtención de la licencia”* implicaba la colocación de la parcela o inmueble, si no se opta por la expropiación, en *“situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución”*.

Era necesario concretar en qué supuestos procedía entender que el inmueble se encontraba en *“situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución”*, en la doble posibilidad de incumplimiento: del deber de edificar y de conservar. Y además, en los casos generales en los que la declaración de esta *“situación”* debía seguir el procedimiento general de inclusión previa en el RMSER, y los supuestos específicos en los que esta *“situación”* era resultado inmediato y directo de un incumplimiento sin necesidad de que transcurriera el plazo general de un año desde la inclusión en el Registro.

La consideración de un inmueble en *“situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución”* procedía en el supuesto del incumplimiento del deber de edificar un solar dentro del plazo fijado por el planeamiento (o alternativamente por los mecanismos previstos por la Ley), una vez que el inmueble se hubiera incluido en el Registro Municipal y concluido el nuevo plazo de un año en el que la propiedad tenía la posibilidad de cumplir con su obligación de edificar. El transcurso del año sin cumplir con la obligación posibilitaba el proceso de *“sustitución”* en los términos previstos por la LOUA por *“ministerio de Ley”*, lo que suponía que no era necesario adoptar una acuerdo expreso de la situación sino, simplemente, proceder en los términos señalados en los artículos 150 y 151, convocando el correspondiente concurso en el plazo máximo fijado en la Ley.

Un supuesto específico dentro del bloque general de declaración de incumplimiento del deber de edificar, que tiene idéntica respuesta en relación con la consideración del inmueble en *“situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución”*, era el de la edificación *“deficiente o inadecuada”* sobre parcela o solar en la que se debía actuar, también dentro de plazo, para que se edificara en las condiciones previstas por el Plan. En este supuesto habría que estar a las previsiones del planeamiento en cuanto a la declaración *“deficiente o inadecuada”*.

Como se ha señalado, según el artículo 150.1 de la LOUA, “*la no iniciación, en el plazo fijado al efecto, de la edificación de las parcelas y solares (...), comporta la inclusión de la parcela o solar en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas*”, procediéndose de la misma forma en el supuesto de edificaciones declaradas en situación legal de ruina (artículo 157.5 de la LOUA). La inclusión en el Registro administrativo se producía con el requerimiento a los propietarios para que en el plazo de un año cumplieran con su obligación de edificar. La dificultad surgía al analizar este acto como declarativo de un incumplimiento acompañado de la descripción de una obligación que debía cumplirse dentro del plazo preteritorio de un año.

La legislación anterior a la LOUA (el artículo 34 de la LS92) obligaba a la declaración formal de incumplimiento del deber de solicitar licencia dentro de plazo, mediante un procedimiento contradictorio (artículo 42 de la LS92) cuya conclusión implicaba la inclusión del solar en el Registro, con las consecuencias devastadoras de inicio de la venta forzosa dentro del plazo del año desde la declaración formal y la inclusión (artículo 233.3 de la LS92).

La LOUA no fijaba un procedimiento específico para la consideración del inmueble en situación de incumplimiento, y su correspondiente inclusión en el RMSER. Más bien parece que unifico el sistema hacia las previsiones contenidas en la anterior legislación en relación con las edificaciones declaradas en ruina, extendiéndolo al supuesto del incumplimiento del deber de edificar. Desde este esquema, el supuesto de edificación ruinoso no admite dudas, ya que la propia declaración legal de ruina llevaba aparejada la obligación de incluir el inmueble en el Registro, y desde este punto de vista ésta era la última resolución administrativa sujeta a los recursos pertinentes previstos en la legislación de procedimiento administrativo.

En el caso de incumplimiento del deber de edificar, era necesaria, por tanto, una resolución expresa, única, que implicará la inclusión del inmueble en el RMSER con exclusivos efectos previstos en el artículo 150.1 de la LOUA. Se podía entender, con independencia de los limitados efectos de esta resolución (abrir un plazo máximo año para cumplir con el deber de edificar que ya ha incumplido el propietario), que este acto era el último en vía administrativa y por lo tanto era recurrible en los mismos términos señalados para la declaración de ruina.

Según la LOUA, en el caso de que se produjera la declaración de “*situación de ejecución por sustitución*” una vez que había pasado el año desde la inclusión del inmueble en el RMSER, el Ayuntamiento podía convocar concurso de oficio o a instancia de parte. En el segundo supuesto “*la solicitud de interesado para la convocatoria de concurso deberá reunir los requisitos sustantivos y documentales*” señalados en el apartado 3 del artículo 150 de dicha Ley.

El concurso para la sustitución del propietario incumplidor debía seguir el procedimiento señalado en el artículo 151 de la LOUA, de tal forma que “*deberá convocarse dentro del plazo de seis meses siguientes a la constitución legal de la situación de ejecución por sustitución salvo que medie presentación de solicitud de interesado para la iniciación del concurso, en cuyo caso se convocará dentro del plazo de los dos meses siguientes a la presentación de dicha solicitud*” (artículo 151.1 de la LOUA). En la convocatoria del concurso se debían expresar las condiciones pertinentes, entre las que figurarían, como mínimo, las siguientes (artículo 151.2 de la LOUA):

“*a) Precio a satisfacer por el adjudicatario, que será el valor de la parcela o del solar, estimado conforme a los criterios legales pertinentes. A los efectos de la determinación de dicho valor, las cargas y los gravámenes, incluidos los arrendamientos que pesen sobre el inmueble, se aplicarán como decremento.*

b) Plazo máximo para la ejecución de la edificación y, en su caso, de las obras de urbanización.

c) Garantía definitiva del cumplimiento del deber de edificación.”

El mismo artículo 151 señalaba que la diferencia entre el precio fijado en la convocatoria y el resultante de la adjudicación correspondería al Municipio, que debía aplicarlo al PPS y que “*las proposiciones de los participantes en el concurso podrán incluir oferta dirigida al propietario de acuerdo de pago en especie. No podrá resolverse sobre la adjudicación sin otorgar audiencia al propietario para que pueda manifestar su aceptación de alguna de las ofertas que le hubieran sido formuladas o su*

rechazo de todas. Transcurrido sin efecto el trámite de audiencia, o habiendo rechazado el propietario todas las ofertas, se procederá sin más trámites a la adjudicación del concurso”. Además, en el caso de que el propietario aceptara alguna de las ofertas formuladas, debía presentar, por sí mismo o a través del correspondiente concursante y dentro del período de audiencia, convenio, suscrito con dicho concursante y elevado a escritura pública, preparatorio de la resolución del concurso.

La escritura pública otorgada por el Alcalde sobre la base de la certificación municipal del acuerdo de adjudicación servía como título de la transmisión forzosa según la LOUA (artículo 151.5). Sin embargo el artículo 89 del RD1093/1997 prevé que la inscripción de la adjudicación en régimen de venta forzosa se sujetará a las siguientes reglas: “*1. El título será la certificación administrativa del acuerdo de resolución del concurso a favor del adjudicatario, acompañada del acta de ocupación, y en la que se hará constar: a) El pago del precio satisfecho por el adjudicatario del concurso a los titulares del dominio de la finca o de otros derechos inscritos con anterioridad a la fecha de la nota a que se refiere el artículo anterior, o la consignación del mismo en el caso de que, debidamente citados, no hubieren comparecido en el expediente. También se hará constar el pago de las cantidades a que tengan derecho la Administración actuante, según la legislación urbanística aplicable. b) La especificación literal de las condiciones del concurso. 2. La inscripción de la finca se practicará, libre de cargas, a favor del adjudicatario del concurso, que tendrá carácter de beneficiario*”.

En caso de quedar desierto el concurso, el Municipio podía optar, dentro de los seis meses siguientes, entre la convocatoria de nuevo concurso o la adquisición, asimismo forzosa y por el precio fijado en el primero, de la parcela o solar, que podía adscribir al PPS. En la convocatoria del segundo concurso el precio de licitación se incrementaba en los gastos habidos en el primero (artículo 151.6 de la LOUA).

Por último, el artículo 152 de la LOUA determinaba que “*la ejecución por sustitución regulada en el artículo 150 de esta Ley será de aplicación en el caso de incumplimiento de las condiciones de la adjudicación del concurso, que deberá ser declarado en procedimiento tramitado con audiencia del interesado. En caso de convocatoria de nuevo concurso, al que se aplicarán las reglas del artículo 151, el precio a satisfacer por el nuevo adjudicatario será el 75 % de la cantidad que resulte de incrementar el precio de licitación fijado para el primer concurso con el importe de todos los gastos necesarios y útiles que haya realizado su adjudicatario para la ejecución de las obras de edificación*”.

1529 En relación con la anterior, el artículo 49.2 del TRLSRU señala que “*la sustitución forzosa tiene por objeto garantizar el cumplimiento del deber correspondiente, mediante la imposición de su ejercicio, que podrá realizarse en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo, en caso de incumplimiento de los deberes de edificación o de conservación de edificios*”.

1530 STS de 25 de febrero de 1991, por ejemplo.

1531 **SANTOS DIEZ, Ricardo** y **CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio**. Obra citada.

1532 **GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo** y **PAREJO Alfonso**. Obra citada.

1533 **MIGALLON RUBERT, Juan**. Obra citada.

1534 **JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Francisco Javier**. “*El deber de edificar y conservar Urbanismo básico. Deberes urbanísticos y reacción por incumplimiento*”. COATGR. 2005.

1535 Como ha concretado el Tribunal Supremo (STS de 10 de julio de 1980, por ejemplo), “*la licencia de obras y la orden de ejecución son actos administrativos que, teniendo un distinto origen, facultativo en aquélla y obligatorio en ésta, constituyen sin embargo manifestaciones de una misma potestad de intervención y control de la actividad de los administrados que participan de igual naturaleza jurídica y tienen idéntico efecto legitimador de esa actividad que autorizan en el primer caso e imponen en el segundo (...). La orden de ejecución de determinadas obras supone la concesión de licencia para realizarlas, quedando ésta limitada a una función meramente fiscal y de comprobación de que las obras efectuadas corresponden con lo que se ha mandado al administrado; doctrina que impide reconocer al Ayuntamiento potestad para acordar la legalización de unas obras de derribo que están ya legalizadas por haberse realizado en cumplimiento de una orden del propio Ayuntamiento, ni por consiguiente im-*

poner una multa a pretexto de falta de legalización de las mismas, lo cual a su vez conduce a entender que la obligación de solicitar licencia que establece (...) solamente es aplicable al propietario que realiza por propia iniciativa las obras de seguridad a que el mismo precepto se refiere, sin que en contra de ello pueda prevalecer la alegación de que una cosa es el título para efectuar las obras y otra distinta la forma en que éstas deben efectuarse, pues nada impide a la autoridad municipal que las ordena imponer todas aquellas condiciones que estime apropiadas en adecuado control de su modo de realización, al igual que ocurre con los actos de concesión de licencia”.

1536 **RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María.** “Deber urbanístico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas”. Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid. 2002.

<https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6245/6708>. Diciembre 2021.

1537 Ley 17/2009 de Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Ley 25/2009 Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, que modifico la Ley 7/1985 Reguladora Bases de Régimen Local y la Ley 30/1992 Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Todo lo anterior, asumidos hoy día por la LPACAP, que en su artículo 69 señala: “1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

5. Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados.

6. Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente”.

Artículo 4.1 de la LRJSP:

“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

1538 Disposición adicional decimocuarta de la LOUA, introducida por la Ley Andaluza 3/2014 de Medidas normativas para reducir las trabas administrativas y, más recientemente, el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, que introdujo en la LOUA el artículo 169bis sobre actos sujetos a DR y CP.

1539 Conviene recordar el contenido del artículo 6 del RDUa:

“1. Constituye el objeto de la licencia urbanística la comprobación por la Administración municipal de que las actuaciones de los administrados sujetas a ella se adecuan a la ordenación territorial y urbanística vigente. Para ello, la intervención municipal irá dirigida a comprobar, entre otros, los siguientes aspectos:

a) El cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia.

b) La adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente. A tal efecto, se verificará el cumplimiento de, al menos, las siguientes determinaciones urbanísticas:

1.º Condiciones de parcelación.

2.º Usos urbanísticos, densidades y tipología de la edificación.

3.º Alineaciones y rasantes.

4.º Edificabilidad, altura de la edificación, ocupación permitida de la edificación, situación, separación a linderos y entre edificaciones, fondo edificable y retranqueos.

5.º Dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstas para la parcela o solar.

6.º Ordenanzas municipales de edificación y urbanización (*).

c) La incidencia de la actuación propuesta en el grado de protección de los bienes y espacios incluidos en los Catálogos.

d) La existencia de los servicios urbanísticos necesarios para que la edificación pueda ser destinada al uso previsto.

2. En los términos previstos en la normativa sectorial, la actuación municipal se extenderá, con motivo del otorgamiento de la licencia urbanística, al examen del cumplimiento de aquellas previsiones cuya competencia se atribuya expresamente a los Ayuntamientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5.2.

3. La intervención municipal en los aspectos técnicos relativos al cumplimiento de las exigencias básicas de calidad de la edificación se entiende sin perjuicio de la responsabilidad de los agentes que intervengan en el proceso de edificación conforme a su normativa reguladora, así como sin perjuicio del control que corresponda a otras Administraciones públicas respecto de la verificación del cumplimiento de las condiciones técnicas reglamentarias de las instalaciones previstas en los edificios, de cuyo cumplimiento serán responsables quienes las proyecten y certifiquen, conforme a la normativa reguladora para su puesta en funcionamiento”.

(*) Ha que tener en cuenta que las ordenanzas municipales de edificación y urbanización, no forman parte de la ordenación urbanística propiamente dicha, ya que puede ser excluidas de los instrumentos de planeamiento, tal y como afirmaba el artículo 23 de la LOUA (y afirma ahora el artículo 73 de la LISTA):

“Las Ordenanzas Municipales de Edificación y las de Urbanización tienen por objeto completar la

ordenación urbanística establecida por los instrumentos de planeamiento en contenidos que no deban formar parte necesariamente de ellos conforme a esta Ley”.

1540 Por ejemplo, artículo 162 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura:

“Quedan sujetos al régimen de comunicación previa al Municipio los actos de aprovechamiento y uso del suelo y los de obras de construcción, edificación, instalación y urbanización, no incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 146 y en particular, los siguientes:

a) Las obras de ampliación, modificación, reforma, rehabilitación y las que modifiquen la distribución interior de las edificaciones o construcciones existentes, cualquiera que sea su uso, que no produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, el sistema estructural, no tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio, ni supongan impacto sobre el patrimonio histórico-artístico o sobre el uso privativo y ocupación de bienes de dominio público.

b) Obras sobre construcciones y edificaciones existentes que por su alcance puedan considerarse de escasa entidad y se realicen con un reducido presupuesto, tales como sustitución, renovación o reparación de revestimientos, alicatados, pavimentos, falsos techos, tabiquería, carpintería, fontanería, instalaciones eléctricas, enlucidos y pinturas.

c) Trabajos previos a la construcción, tales como sondeos, prospecciones, catas, ensayos y limpieza de solares.

d) La tala de arbolado en suelo urbano.

e) La implantación de estaciones o instalaciones radioeléctricas utilizadas para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público.

f) El cerramiento de fincas, muros y vallados.

g) La colocación de carteles y vallas de propaganda visibles desde la vía pública.

h) La instalación de invernaderos de altura inferior a 1 metro y cuya superficie ocupada sea inferior a 500 m².

i) La reparación de firmes y cunetas de caminos privados existentes.

j) La instalación de placas solares sobre edificios y construcciones, así como los puntos de recarga de vehículos eléctricos, salvo que supongan un impacto sobre el patrimonio histórico artístico”.

1541 Los caracteres definitorios de la licencia ya fueron concretados por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, de forma pacífica, hasta la irrupción de la reforma impuesta por la Ley 8/1990 (y la posterior LS92), que trastocó el principio de que la licencia urbanística no incidía en el derecho, al considerar su solicitud y otorgamiento como requisito previo para adquirir el “derecho a edificar” (artículo 20 de la Ley 8/1990 y 33 del TRLS92). Así, la STS de 7 de octubre de 1988 afirmaba que “la licencia es un acto administrativo que no confiere derechos, sino que se limita a otorgar autorización para realizar un acto permitido, con vistas a controlar si se cumplen o no las condiciones requeridas por normas urbanísticas preexistentes, disposiciones a las que los Ayuntamientos habrán de ajustarse en el doble sentido de tener de denegar las licencias de obras que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que a los mismos se acomoden”. O en otra, de 8 de julio de 1989, se determinaba que “la concesión de licencia urbanística constituye un acto de autoridad, por el cual se remueven los obstáculos que impiden el libre ejercicio de un derecho siempre que este ejercicio no ponga en peligro el interés protegido por el ordenamiento”. Es evidente que el esquema de “adquisición gradual de facultades” modificó el carácter de la licencia, ya que, como señaló **Merelo Abela (MERELO ABELA, José Manuel**. Obra citada), en su momento, comentando el contenido del artículo 33 de la TSL92: “es claro que la licencia de edificación se erige así en acto constitutivo del derecho a edificar que, como sabemos, es distinto al aprovechamiento urbanístico, representando sólo la facultad de materializarlo”. Los caracteres definitorios clásicos de la licencia y su alcance recobraron su plenitud después de la STC97 y la entrada en vigor de la LS98, que alteró primero, y eliminó después, el sistema de “adquisición gradual de facultades” y, consecuentemente, el carácter constitutivo de derechos de la licencia.

1542 **MARTIN HERRERA, Emilio**. “Determinaciones básicas del planeamiento. Clasificación y ca-

lificación del suelo. Régimen urbanístico del suelo Urbanismo básico. Determinaciones básicas del planeamiento. Clasificación y calificación del suelo. Régimen urbanístico del suelo”. COATGR. 2005. “(...) los límites fundamentales de la propiedad urbanística se centran en las posibilidades edificatorias de un suelo (...). Posibilidad que, lejos de enmarcarse dentro del principio de la autonomía privada, se concretan en límites impuestos desde la esfera pública. Existe (...) una clara separación entre la propiedad de suelo (base material de la actividad edificatoria), y la decisión sobre lo que es posible edificar dentro de esa propiedad. Esta última decisión, eminentemente pública, tiene su fundamento, a nivel de principios reconocidos constitucionalmente, en el interés general”.

1543 Artículo 12.1 del RSCL y artículo 5.3 del RDU.

“Las licencias urbanísticas deben otorgarse dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, y para solicitarlas no será necesario acreditar la titularidad de los inmuebles afectados, salvo cuando su otorgamiento pueda afectar a los bienes y derechos integrantes del Patrimonio de las Administraciones públicas, tanto de dominio público o demaniales, como de dominio privado o patrimoniales, sin perjuicio de las autorizaciones y concesiones exigibles de conformidad con lo establecido en la normativa reguladora del patrimonio de la correspondiente Administración pública”.

1544 La licencia urbanística se concibe como un acto administrativo de carácter reglado, frente a la existencia de actos administrativos de carácter discrecional. Ahora bien la complejidad de la legislación y la normativa urbanística de aplicación convierte, a veces, el acto de otorgamiento de licencia en una acción que roza la discrecionalidad. Son interesantes las reflexiones vertidas sobre la cuestión en el extenso artículo suscrito por **Santofimio Gamboa (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando** “Carácter colectivo de las licencias urbanísticas bajo los presupuestos del Estado Social y Democrático de Derecho”. Revista digital de Derecho Administrativo. 2009). <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2577/2218>. Diciembre 2021.

1545 Una cuestión tangencial relacionada con la exigencia de licencia (u otro título habilitante) se refiere a la acción de empresas relacionadas con los sujetos promotores de intervención en la edificación y usos del suelo en el supuesto señalado en el artículo 137.4 de la LISTA. La Ley prevé que las “empresas comercializadoras o instaladoras de edificaciones prefabricadas susceptibles de albergar un uso residencial, cuya implantación esté sometida a licencia o declaración responsable, exigirán para su instalación, venta, alquiler o cesión de su uso la acreditación de la previa obtención de licencia o de la presentación en el Ayuntamiento de la declaración responsable, debiendo conservar copia de dichos documentos durante un plazo de seis años desde la fecha del acto jurídico”.

1546 Artículo 10 de la LOUA. Determinaciones de la ordenación urbanística estructural y pormenorizada. Ahora habría que referirse a los distintos conceptos de ordenación contenidos en la LISTA (artículo 61 y regulación de los contenidos de los instrumentos de ordenación general –artículos 63 al 65- y detallada –artículos 66 al 71-).

1547 Cumplimiento o no de la obligación de establecer dotaciones dentro del ámbito edificable para el que se solicita licencia.

1548 Como afecta la propuesta a los elementos catalogados para su protección. Su incidencia específica en la normativa de protección.

1549 Comprobación de que la parcela está dotada de los servicios de urbanización necesarios. Comprobación de que en suelo urbano reúne la condición de solar. Todo esto según las previsiones y estándares señalados por el planeamiento urbanístico.

1550 La comprobación de que el uso que se proyecta es conforme a la legislación urbanística y el planeamiento siempre exige licencia previa. Es una cuestión básica en la materialización del derecho reconocido por la ordenación urbanística, resultado del régimen urbanístico reconocido, que debe ser acorde, siempre, con dicha ordenación. En concreto el uso o usos del suelo propuestos debe ser acorde con la calificación urbanística del suelo.

1551 La infraestructura física constituye instalaciones públicas que unen partes de la Ciudad y proporcionan los servicios básicos que la misma necesita para el funcionamiento, como la red de

caminos y servicios públicos.

1552 Ver análisis del artículo 8 del RDU contenido en el Texto publicado por la **ASOCIACIÓN DE INSPECTORES DE URBANISMO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**. Instituto Andaluz de la Administración Pública. 2012, sobre comentarios del contenido del Reglamento.

1553 LOE. Artículo 1. “Objeto. (...) tiene por objeto regular en sus aspectos esenciales el proceso de la edificación (...)”. Artículo 2. “Ámbito de aplicación: 1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos: a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural. b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación. c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores. 2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras: a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta. b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio. c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección. 3. Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio”.

1554 Artículo 6.1 del CTE:

“1. El proyecto describirá el edificio y definirá las obras de ejecución del mismo con el detalle suficiente para que puedan valorarse e interpretarse inequívocamente durante su ejecución.

2. En particular, y con relación al CTE, el proyecto definirá las obras proyectadas con el detalle adecuado a sus características, de modo que pueda comprobarse que las soluciones propuestas cumplen las exigencias básicas de este CTE y demás normativa aplicable. Esta definición incluirá, al menos, la siguiente información:

a) Las características técnicas mínimas que deben reunir los productos, equipos y sistemas que se incorporen de forma permanente en el edificio proyectado, así como sus condiciones de suministro, las garantías de calidad y el control de recepción que deba realizarse.

b) Las características técnicas de cada unidad de obra, con indicación de las condiciones para su ejecución y las verificaciones y controles a realizar para comprobar su conformidad con lo indicado en el proyecto. Se precisarán las medidas a adoptar durante la ejecución de las obras y en el uso y mantenimiento del edificio, para asegurar la compatibilidad entre los diferentes productos, elementos y sistemas constructivos.

c) Las verificaciones y las pruebas de servicio que, en su caso, deban realizarse para comprobar las prestaciones finales del edificio; y d) Las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio terminado, de conformidad con lo previsto en el CTE y demás normativa que sea de aplicación.

3. A efectos de su tramitación administrativa, todo proyecto de edificación podrá desarrollarse en dos etapas: la fase de proyecto básico y la fase de proyecto de ejecución. Cada una de estas fases del proyecto debe cumplir las siguientes condiciones:

a) El proyecto básico definirá las características generales de la obra y sus prestaciones mediante la adopción y justificación de soluciones concretas. Su contenido será suficiente para solicitar la licencia

municipal de obras, las concesiones u otras autorizaciones administrativas, pero insuficiente para iniciar la construcción del edificio. Aunque su contenido no permita verificar todas las condiciones que exige el CTE, definirá las prestaciones que el edificio proyectado ha de proporcionar para cumplir las exigencias básicas y, en ningún caso, impedirá su cumplimiento; y

b) El proyecto de ejecución desarrollará el proyecto básico y definirá la obra en su totalidad sin que en él puedan rebajarse las prestaciones declaradas en el básico, ni alterarse los usos y condiciones bajo las que, en su caso, se otorgaron la licencia municipal de obras, las concesiones u otras autorizaciones administrativas, salvo en aspectos legalizables. El proyecto de ejecución incluirá los proyectos parciales u otros documentos técnicos que, en su caso, deban desarrollarlo o completarlo, los cuales se integrarán en el proyecto como documentos diferenciados bajo la coordinación del proyectista.

4. En el anejo I se relacionan los contenidos del proyecto de edificación, sin perjuicio de lo que, en su caso, establezcan las Administraciones competentes”.

1555 A nivel de normas urbanísticas en Andalucía, es el artículo 14 del RDU el que establece el alcance del visado colegial, determinando que “con carácter general los proyectos podrán presentarse de forma voluntaria ante el Colegio Profesional correspondiente para su visado. No obstante, el visado será obligatorio en los supuestos establecidos en la normativa estatal. El proyecto se acompañará de los actos administrativos que autoricen la edificación o uso del suelo adoptados por la Administración urbanística correspondiente en los que se hagan constar las circunstancias establecidas por la legislación y el planeamiento urbanístico relativas a la finca. (...) El visado otorgado por el correspondiente Colegio profesional expresará claramente cuál es su objeto y acreditará frente a la Administración municipal al menos las siguientes circunstancias: a) La identidad y habilitación profesional del técnico autor del trabajo. b) La corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate”. Este mismo artículo señala que en “las obras promovidas por las Administraciones Públicas o sus entidades adscritas así como por los organismos de ellas dependientes, siempre que los proyectos se redacten en el marco de una relación funcional o laboral o contractual entre la Administración y el profesional competente, el visado podrá sustituirse por la intervención de la oficina de supervisión de proyectos u órgano equivalente, o bien por la comprobación realizada en el proceso de contratación pública, en su caso”.

Pues bien, es el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, el que regula los supuestos de visado exigible en cualquier caso.

El carácter restrictivo actual de visado del “proyecto técnico” desde el punto de vista de documento básico para la obtención de autorización o licencia urbanística, ha evolucionado desde su consideración como instrumento de control de la disciplina urbanística que le atribuía el LS76 y el RDU de 1978, a la actual situación que lo considera, exclusivamente, como elemento de identificación profesional del técnico y de integridad formal de la documentación presentada, exigiéndose de forma obligatoria en supuestos vinculados a la seguridad y habitabilidad de la actuación (proyecto de ejecución, certificado final de obra y proyecto de demolición), tal y como ha quedado articulado desde la entrada en vigor de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus).

1556 Frente al listado concreto contenido en su día en el artículo 169.1 de la LOUA:

“Están sujetos a previa licencia urbanística municipal, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes con arreglo a esta Ley o a la legislación sectorial aplicable, los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y, en particular, los siguientes:

a) Las parcelaciones urbanísticas a que se refiere la sección sexta del capítulo II del título II de la presente ley, salvo que estén contenidas en proyectos de reparcelación aprobados.

b) Las divisiones y segregaciones en cualquier clase de suelo.

c) Los movimientos de tierra, la extracción de áridos, la explotación de canteras y el depósito de materiales.

d) Las obras de vialidad y de infraestructuras, servicios y otros actos de urbanización, que deban realizarse al margen de proyectos de urbanización debidamente aprobados.

e) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior, y las de demolición de las existentes, salvo el supuesto de ruina física inminente.

f) La ocupación y la primera utilización de los edificios, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso.

g) Las talas en masas arbóreas y vegetación arbustiva, así como de árboles aislados, que sean objeto de protección por los instrumentos de planeamiento.

h) Cualesquiera otros actos que se determinen reglamentariamente o por el correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística”.

1557 Artículo 138 de la LISTA.

1558 Artículo 144.2 de la LISTA.

1559 Artículo 152 de la LISTA.

1560 La ejecución de autos o sentencias judicial constituyen una orden directamente realizable desde la resolución judicial. Sus efectos son inscribibles en el Registro de la Propiedad (artículo 65.1.c del TRLSRU, entre otros).

1561 Artículo 92 de la LISTA.

1562 Artículo 26.6 del TRLSRU;

“La constitución y modificación del complejo inmobiliario privado, del tipo de los regulados como regímenes especiales de propiedad, por el artículo 24 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, deberá ser autorizada por la Administración competente donde se ubique la finca o fincas sobre las que se constituya tal régimen, siendo requisito indispensable para su inscripción, que al título correspondiente se acompañe la autorización administrativa concedida o el testimonio notarial de la misma.

No será necesaria dicha autorización en los supuestos siguientes:

a) Cuando el número y características de los elementos privativos resultantes del complejo inmobiliario sean los que resulten de la licencia de obras que autorice la construcción de las edificaciones que integren aquel.

b) Cuando la modificación del complejo no provoque un incremento del número de sus elementos privativos.

A los efectos previstos en este número se considera complejo inmobiliario todo régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria en el que se distingan elementos privativos, sujetos a una titularidad exclusiva, y elementos comunes, cuya titularidad corresponda, con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos”.

1563 Artículo 96 de la LISTA.

1564 Forman parte de la misma licencia que autoriza las obras de edificación.

1565 Se supone que la habilitación de estas acciones o actividades tiene cobertura a través de la regulación en la correspondiente legislación sectorial, que en muchos casos se han considerado hasta la promulgación de la LISTA como autorizaciones previas a la licencia urbanística.

1566 Artículo 139 de la LISTA.

1567 Dado que con la LISTA la habilitación para la ocupación o utilización es objeto de DR (artículo 138.1.d y e), habría que considerar que la ocupación-utilización parcial, con los requisitos señalados en el RDU se produce mediante comunicación.

1568 Santos Gómez (SANTOS GÓMEZ, José. “Disciplina urbanística. Licencias urbanísticas y protección de la legalidad urbanística en Andalucía”. Junta de Andalucía. 2011) ha señalado que “en el artículo 9 del Decreto 60/2010, se regula la concesión de licencias por fases y parciales. Permite el precepto licencias de obras parciales que autoricen fases concretas de un proyecto básico de edificación,

exigiéndose la presentación previa del proyecto de ejecución de obras. También se permite las licencias de ocupación o utilización respecto de partes de construcciones e instalaciones ejecutadas conforme a una licencia, siempre que las partes sean susceptibles de ser utilizadas de forma independiente y que en la ejecución de lo autorizado se estén cumpliendo los plazos y determinaciones, pudiéndose exigir fianza. Igualmente pueden concederse licencias de ocupación o utilización respecto de construcciones e instalaciones que cumplan la normativa urbanística, cuando existan otras partes que no cumplan con lo anterior, siempre que sean susceptibles de utilización independiente, previa constitución de garantía y sin perjuicio de las potestades de disciplina urbanística”.

https://www.juntadeandalucia.es/justicia/portal/adriano/.content/recursosexternos/formacion_juecesSANTOS.pdf. Noviembre 2021,

1569 Siendo la licencia urbanística un acto de autorización, no tiene sentido que el Ayuntamiento se autorice asimismo una obra de la que es titular.

1570 Los requisitos de comprobación de que la propuesta es conforme con la ordenación urbanística de aplicación.

1571 Los efectos de comprobación previa del cumplimiento de la legalidad urbanística.

1572 Artículo 21 del RSCL.

“1. Estarán sujetas a previa licencia las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, movimientos de tierras, obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, primera utilización de los edificios y modificación objetiva del uso de los mismos, demolición de construcciones y demás actos que señalen los planes.

2. En todo caso se examinará si el acto proyectado se ajusta a los planes de ordenación urbana y, además, si concurren las circunstancias que se expresan para cada uno de los relacionados:

a) Si la parcelación o reparcelación se refiere a sector para el que ya esté aprobado un plan de ordenación, en cuyo defecto la solicitud deberá reunir los requisitos y seguir la tramitación dispuesta para los planes de urbanismo.

b) Si los movimientos de tierras modifican el relieve del suelo de modo que pueda dificultar el destino previsto en los planes de ordenación o la armonía del paisaje, así como si se cumplen las condiciones técnicas de seguridad y salubridad.

c) Si las obras de edificación se proyectan sobre terreno que cumpla lo dispuesto por el artículo 138 de la Ley 0, en su defecto, si el petionario asume el deber de costear y realizar simultáneamente la urbanización, y si la construcción se atiene a las condiciones de seguridad, salubridad y estética adecuadas a su emplazamiento.

d) Si el edificio puede destinarse a determinado uso, por estar situado en zona apropiada y reunir condiciones técnicas de seguridad y salubridad, y, en su caso, si el constructor ha cumplido el compromiso de realizar simultáneamente la urbanización.

e) Si las construcciones pueden ser demolidas por carecer de interés histórico o artísticos o no formar parte de un conjunto monumental y si el derribo se proyecta con observancia de las condiciones de seguridad y salubridad”.

1573 Cualquier acto de autorización o habilitación que deje expedita la vía para actuar interviniendo en la edificación y usos del suelo, subsuelo y vuelo. Se incluyen los actos de comunicación (DR o CP) que den cobertura a una intervención que pueda ser controlada en su legalidad a posteriori.

1574 Supuestos en los que no procede la prescripción de las medidas de restauración del orden urbanístico:

“a) Las realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección.

b) Las realizadas en suelo rústico preservado con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos conforme al artículo 14.1 b).

c) Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral.

d) Las que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía.

e) Las que afecten a zonas verdes y espacios libres.

f) Las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, salvo las que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido la limitación temporal del apartado 1 de este artículo. La excepción anterior, en relación con limitación temporal únicamente será de aplicación a la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación en la que concurren los citados requisitos, no comprendiendo al resto de la parcela o parcelas objeto de la parcelación. En ningún caso, será de aplicación la limitación temporal a las parcelas que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en las letras anteriores del presente apartado”.

1575 Artículos 106 y siguientes de la LPACAP.

1576 El artículo 190 de la LOUA concretaba que “las licencias urbanísticas y las órdenes de ejecución, así como cualquier otro acto administrativo previsto en esta Ley, cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en esta Ley, deberán ser objeto de revisión por el órgano competente, de conformidad con lo establecido en legislación reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”. Es importante reseñar que la revisión del acto (de la licencia, por ejemplo), sólo era posible si constituía de “manera manifiesta” una infracción “grave o muy grave”, por lo que, claramente, estaba excluida de esta posibilidad los actos que implicaban una infracción de la ordenación urbanística de carácter leve, o su equivalente en tipo específico.

1577 GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. Obra citada.

1578 García-Álvarez García (CARGÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo. “La responsabilidad patrimonial de la Administración por actuaciones urbanísticas”. Revista Aragonesa de la Administración Pública. Número extra 9. 2007), afirma que “hay que puntualizar que el ordenamiento jurídico otorga a la Administración pública una facultad de revocación de la licencia urbanística ya otorgada, para permitir la adaptación de la realidad a lo previsto en el plan. Esta finalidad constituye el fundamento y los límites de los poderes de la Administración: sólo si la licencia en vigor sanciona un aprovechamiento urbanístico superior al previsto en el plan para la concreta parcela se podrá proceder a la revocación”, puntualizando que “es evidente que la licencia ha de estar en vigor, porque si han pasado los plazos previstos para su ejecución, lo procedente será la declaración de ‘caducidad’, sin indemnización, no la revocación: la situación será equivalente, a efectos indemnizatorios, a la de ausencia de licencia”. Este mismo autor insiste en que “incluso con licencia en vigor, nos podemos encontrar ante dos casos diferentes, en los que el margen de apreciación de la Administración será muy diferente. (...) que la edificación no se haya iniciado: pese a la falta de previsión expresa en la legislación vigente, parece lógico entender que la Administración tiene el deber legal de revocar o adaptar (esto último, si proyecto y nueva ordenación coinciden sustancialmente) la licencia existente. Se dan todos los elementos para entender que se trata de una actuación reglada y si la Administración no ejercita esta potestad podría ser obligada a ello usando de la acción pública reconocida en materia urbanística”, “en conexión con el supuesto anterior, el Tribunal Supremo ha reconocido el derecho a indemnización de una empresa promotora, cuya licencia de edificación fue objeto de suspensión y auto impugnación por la propia Administración, aunque el proceso no prosperase y, por tanto, la licencia original no se llegase a anular, porque mientras tanto la promotora se había visto obligado a solicitar y construir conforme a una nueva licencia adecuada a los postulados del Ayuntamiento”.

Martín Rebollo (MARTÍN REBOLLO, Luis. “La responsabilidad local en materia de urbanismo”. Anuario del Gobierno Local. 2007), al analizar “la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente”, concluye que “en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado”, señalando que en relación con “la responsabilidad por la anulación de los títulos habilitantes de obras y actividades, esto es, las licencias ya otorgadas. (...) El montante de la indemnización, cuando sea imputable la lesión a la Administración, es decir, cuando no haya dolo, culpa o negligencia en el afectado, consistirá, como en toda anulación o revocación de actos

declarativos de derechos, en los daños realmente causados. Si la anulación lo es por razones formales y no impide solicitar de nuevo la licencia esa circunstancia afectará, sin duda, a la indemnización que proceda, minorándola, en su caso”. Para este autor en “los supuestos de responsabilidad por demora injustificada en la concesión de la licencia o por su denegación improcedente (...) hay que entender que la ‘improcedencia’ de la denegación ha de ser previamente declarada en vía de recurso. Ha de haber, pues, la anulación de la denegación. Pero, aun así, la responsabilidad no es automática. Como en todos los supuestos en que actúa el instituto de la responsabilidad, ésta no existe sin daño efectivo, evaluable e individualizado. La demostración de los daños condicionará la condena indemnizatoria, existiendo abundante jurisprudencia al respecto, sin que se planteen, en principio, problemas adicionales”. Más complicado es para Martín Rebollo el supuesto de responsabilidad por la demora injustificada en el otorgamiento de las licencias: “se trata aquí también de un supuesto en el que hay que probar los daños producidos por la demora injustificada. La complicación deriva de la prueba de esos daños. Porque la respuesta tradicional a la inactividad en este ámbito (respuesta que siguen las normas autonómicas) es el silencio positivo, el acto favorable presunto, lo que hasta tiempos recientes suponía descartar la responsabilidad por existir una solución en principio más satisfactoria: la obtención de lo pedido si transcurrieran los plazos del silencio”.

<https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/554/113-142%20REBOLLO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Noviembre 2021.

1579 GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. Obra citada.

1580 Ahora, el plazo fijado en el artículo 140.2 de la LISTA y artículo 20.1 del RDU.

“1. La resolución expresa deberá notificarse en el plazo máximo de tres meses. El plazo máximo en que debe notificarse la resolución comenzará a contar desde la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro del Ayuntamiento competente para resolver, y se suspenderá en los casos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo común, incluidos los siguientes:

a) Plazos para la subsanación de deficiencias en la solicitud.

b) Períodos preceptivos de información pública establecidos por la legislación sectorial y suspensión del otorgamiento de licencias.

c) Plazos para la concesión de autorizaciones o emisión de informes preceptivos conforme a la normativa urbanística o a la legislación sectorial”.

1581 GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. Obra citada,

1582 En esta línea se pronuncia, expresamente, el artículo 5.1 del RDU.

“La licencia es un acto reglado de competencia exclusiva de la Administración municipal. No podrán concederse licencias con base a las determinaciones de planeamientos futuros ni siquiera condicionadas a la aprobación de los mismos”.

1583 Artículo 16.1 del RSCL: “las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas, y deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación”.

1584 La “conditio iuris” es, en realidad, manifestaciones de exigencias del ordenamiento jurídico, de cuyo cumplimiento depende la eficacia del elemento principal del acto y que forma parte del bloque de legalidad previo y vigente al otorgamiento de licencia, cuya observancia constituye precisamente el objeto de la misma. Estas condiciones o “cláusulas legítimas” presentan el triple límite de no perjudicar al interés público, presentar compatibilidad con la naturaleza y función del acto, y no contrariar la voluntad de la regla de derecho aplicable.

1585 Artículo 84.1.e de la LBRL: “Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo”.

1586 Disposición adicional décima del TRLSRU (“Actos promovidos por la Administración General del Estado”):

“1. Cuando la Administración General del Estado o sus Organismos Públicos promuevan actos sujetos

a intervención municipal previa y razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con la ordenación urbanística en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al titular del Ministerio competente en materia de suelo y vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe del órgano competente de la comunidad autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora.

2. El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras a que se refiere el apartado 1 de este artículo cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación, de conformidad con la ordenación urbanística y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro competente en materia de suelo y vivienda, a los efectos prevenidos en el mismo.

3. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente en materia de suelo y vivienda, previa solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.

4. Cuando los actos a que se refiere el apartado 1 cumplan los requisitos que justifican la tramitación de emergencia regulada por el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el Ministro o la Ministra competentes por razón de la materia podrán declarar dicha situación de emergencia conjuntamente en la misma Orden Ministerial por la que se declara la urgencia o excepcional interés público, reduciéndose en tal caso los plazos previstos en el citado apartado, de la siguiente forma:

a) 5 días naturales, tras la notificación al Ayuntamiento para que este notifique, a su vez, la conformidad o disconformidad del proyecto de que se trate con la ordenación urbanística en vigor. En el caso de que el Ayuntamiento no se pronuncie en el tiempo indicado, se continuará con el procedimiento establecido.

b) 5 días naturales para la emisión del informe del órgano competente de la comunidad autónoma, a contar también desde la oportuna notificación. En el caso de que la Comunidad Autónoma no se pronuncie en el tiempo indicado, se continuará con el procedimiento establecido”.

Ver también artículo 10.5 del RDU.

1587 Párrafo segundo del artículo 10.5 del RDU:

“Cuando estos actos sean promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía o entidades adscritas o dependientes de la misma, en caso de comunicación de la disconformidad, las actuaciones deberán ser remitidas a la Consejería competente en materia de urbanismo para que, tras los informes correspondientes y junto con su propuesta, las eleve al Consejo de Gobierno, que decidirá sobre la procedencia de la ejecución del proyecto. El acuerdo que estime dicha procedencia, que posibilitará su inmediata ejecución, deberá ordenar la iniciación del procedimiento de innovación del instrumento de planeamiento”.

1588 Artículo 50 de la LISTA.

1589 Alcalde, según el artículo 21.1.q de la LBRL; y la Junta de Gobierno Local en los municipios de gran población, según el artículo 127.1.e de la LBRL.

1590 Se acomete la regulación de los recuentos conflictos entre el contenido del informe técnico y jurídico, trasladando lo decisión al arbitrio de la Secretaría del Ayuntamiento, que también puede ser el responsable del informe jurídico en caso de inexistencia de letrado que asista el Ayuntamiento para la redacción de este informe, y que además debe advertir sobre la inexistencia de alguno de alguno de los informes.

1591 Título IV “de las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común” de la LPACAP.

1592 Promotor: “será considerado promotor cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título” (artículo 9.1 de la LOE). Según el apartado 2.c del mismo artículo, entre las obligaciones del promotor está el “gestionar y obtener las preceptivas licencias y autorizaciones administrativas, así como suscribir el acta de recepción de la obra”. Hay que tener en cuenta, también, el concepto de “actuaciones edificatorias” descrito en el artículo 7.2 del TRLSRU, y el contenido del artículo 8.1 del mismo Texto legal: “La iniciativa para proponer la ordenación de las actuaciones de transformación urbanística y las edificatorias podrá partir de las Administraciones Públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y, en las condiciones dispuestas por la ley aplicable, los propietarios. Cuando se trate de actuaciones sobre el medio urbano, la iniciativa en la ordenación de las actuaciones podrá partir, además, de las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores. Todos ellos serán considerados propietarios a los efectos de ejercer dicha iniciativa”.

1593 Proyectista: “es el agente que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto. Podrán redactar proyectos parciales del proyecto, o partes que lo complementen, otros técnicos, de forma coordinada con el autor de éste. Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos según lo previsto en el apartado 2 del artículo 4 de esta Ley, cada proyectista asumirá la titularidad de su proyecto” (artículo 10.1 de la LOE).

1594 Dirección facultativa. Director de obra: “es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato, con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto” (artículo 12.1 de la LOE). Director de ejecución de obra: “es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado” (artículo 13.1 de la LOE).

1595 Coordinador de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto: “técnico competente designado por el promotor para coordinar, durante la fase del proceso de obra, la aplicación de los principios que se mencionan en el artículo 8” (artículo 2.1.e del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción). El artículo 8 se refiere a los principios generales de prevención en materia de seguridad y de salud previstos en este mismo Texto, que deberán ser tomados en consideración por el proyectista en las fases de concepción, estudio y elaboración del proyecto de obra y en particular: “1. Al tomar las decisiones constructivas, técnicas y de organización con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo que se desarrollarán simultánea o sucesivamente. 2. Al estimar la duración requerida para la ejecución de estos distintos trabajos o fases del trabajo. 3. Asimismo, se tendrán en cuenta, cada vez que sea necesario, cualquier estudio de seguridad y salud o estudio básico, así como las previsiones e informaciones útiles a que se refieren el apartado 6 del artículo 5 y el apartado 3 del artículo 6, durante las fases de concepción, estudio y elaboración del proyecto de obra. 4. El coordinador en materia de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de obra coordinará la aplicación de lo dispuesto en los apartados anteriores”. Coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra: “el técnico competente integrado en la dirección facultativa, designado por el promotor para llevar a cabo las tareas que se mencionan en el artículo 9” (artículo 2.1.f del Real Decreto 1627/1997). El artículo 9 se refiere a las funciones que deben desarrollarse durante la obra: “a. Coordinar la aplicación de los principios generales de prevención y de seguridad: 1. Al tomar las decisiones técnicas y de organización

con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo que vayan a desarrollarse simultánea o sucesivamente. 2. Al estimar la duración requerida para la ejecución de estos distintos trabajos o fases de trabajo. b.Coordinar las actividades de la obra para garantizar que los contratistas y, en su caso, los subcontratistas y los trabajadores autónomos apliquen de manera coherente y responsable los principios de la acción preventiva que se recogen en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales durante la ejecución de la obra y, en particular, en las tareas o actividades a que se refiere el artículo 10 de este Real Decreto. c. Aprobar el plan de seguridad y salud elaborado por el contratista y, en su caso, las modificaciones introducidas en el mismo (...). d.Organizar la coordinación de actividades empresariales prevista en el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. e.Coordinar las acciones y funciones de control de la aplicación correcta de los métodos de trabajo. f.Adoptar las medidas necesarias para que sólo las personas autorizadas puedan acceder a la obra”.

1596 Artículo 10.2.a de la LOE: “arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda”.

1597 Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

1598 Contenido del “proyecto básico” y del “proyecto de ejecución”, Anejo I del CTE.

1599 Artículo 18 del RDU: “los Ayuntamientos, mediante Ordenanza Municipal, determinarán las actuaciones que, por su naturaleza o menor entidad técnica, no requieran la presentación de proyectos técnicos, y los documentos exigidos en cada caso según el tipo de actuación de que se trate”.

Son supuestos identificables, claramente, con el concepto de obra menor, que desarrollan algunas ordenanzas municipales de licencias.

Como ha señalado **Santos Gómez** (Obra citada) “se ha entendido generalmente que son obras menores aquellas de técnica sencilla, y escasa entidad constructiva y económica que buscan una simple reparación o mejoras ornamentales en el edificio, sin que en ningún caso afecte a la estructura del inmueble, así se expresa en sentencias del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1984, 5 de junio de 1987, 19 de julio de 1994 y 4 de abril de 1994. Este tipo de obras no precisa de proyecto técnico, como se expresa en sentencias del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1994 y 2 de octubre de 1995”.

1600 “Las solicitudes de licencia de ocupación o utilización que se refieran a edificaciones amparadas en licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que requiriesen proyecto técnico, deben acompañarse de un certificado, acreditativo de la efectiva y completa finalización de las obras suscrito por técnico competente y visado por el Colegio Profesional cuando así lo exija la normativa estatal, así como una declaración del mismo técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras correspondiente. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa de la puesta en funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de la correcta ejecución de las acometidas de las redes de suministros.

Las solicitudes de licencias de ocupación o utilización referidas a edificaciones existentes en las que no sea preciso la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación, deberán acompañarse de certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente y visado por el correspondiente Colegio profesional, cuando así lo exija la normativa estatal, en el que conste la terminación de la obra en fecha determinada, la descripción del estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite, en atención de las circunstancias anteriores, la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto; así como la identificación catastral y registral del inmueble, y las condiciones urbanísticas vigentes. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa del correcto funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de que las redes son accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras, y de ser viable dicha acometida”.

1601 Una cuestión es el carácter real de la licencia que implica su otorgamiento sin consideración de los derechos que pueden incidir sobre el inmueble, y que deben sustanciarse vía Tribunales Or-

dinarios; y otra cuestión es la justificación del carácter de “promotor” que es el obligado a “gestionar y obtener las preceptivas licencias” según el artículo 9 de la LOE, que lo señala como obligación del “promotor”.

1602 Autorizaciones y concesiones, en su caso, según lo previsto, por ejemplo, en la LBEL.

1603 “El sistema de coordenadas UTM (Universal Transverse Mercator) es un sistema de proyección cartográfico basado en cuadrículas con el cual se pueden referenciar puntos sobre la superficie terrestre.

Fue creado por el ejército de los E.E.U.U. en 1947 y está basado en un modelo elipsoidal de la Tierra (el elipsoide Internacional de referencia de Hayford); usado normalmente desde su aparición no obstante hoy día está siendo sustituido por el Elipsoide WGS84 para hacer este sistema compatible con el Sistema de Posicionamiento Global GPS. Su unidad de medida básica es el metro.

Se basa pues en una proyección de dicho elipsoide, siendo la proyección UTM un sistema cilíndrico que es tangente al elipsoide en un meridiano origen: los puntos del elipsoide se proyectan sobre un cilindro tangente a un meridiano establecido (que llamaremos meridiano central), de forma que al desarrollar el cilindro, el Ecuador se transforma en una recta que se toma como eje de las X, y el meridiano central se transforma en otra recta perpendicular a la anterior que será el eje de las Y (Figura nº 1).

Para evitar que las deformaciones producidas en la proyección sean demasiado grandes se divide el elipsoide terrestre en 60 husos de 6º de amplitud, utilizando cada uno su meridiano central y el Ecuador como ejes de referencia”.

<https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/10772/Coordenadas%20UTM.pdf>. Noviembre 2021.

1604 **GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo** y **PAREJO ALFONSO, Luciano**. Obra citada.

1605 Artículo 84.1 de la LBRL.

1606 Artículo 84.2 de la LBRL..

1607 Como ya se ha mencionado, artículo 127.1.e de la LBRL. Atribuciones de la Junta de Gobierno Local en el caso de municipios de gran población, considerando como tal: a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes. b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes. c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas. d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales: “la concesión de cualquier tipo de licencia, salvo que la legislación sectorial la atribuya expresamente a otro órgano”. El apartado 2 del mismo artículo señala que “la Junta de Gobierno Local podrá delegar en los Tenientes de Alcalde, en los demás miembros de la Junta de Gobierno Local, en su caso, en los demás concejales, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares, las funciones enumeradas en los párrafos e”.

En el resto de municipios, el artículo 21.1.e de la LBRL prevé como competencia del Alcalde “el otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local”.

1608 Artículo 140.3 de la LISTA.

1609 **TORRENT RIBERT, Pedro-Juan**. “El Código Técnico de la Edificación. Posible responsabilidad de los Ayuntamientos en el control de su aplicación”. Colegios de Abogados de Alcalá de Henares y de Tarragona. 2007.

<https://docplayer.es/11824667-El-codigo-tecnico-de-la-edificacion-posible-responsabilidad-de-los-ayuntamientos-en-el-control-de-su-aplicacion.html>. Noviembre 2021.

1610 Capítulo III de la LOE, “agentes de la edificación”.

1611 Lo coherente sería trasladar estos aspectos fuera de las normas de ordenación urbanística propia de los Planes (ordenación estructural, pormenorizada o detallada), aprobando las correspondientes OME (artículo 73 de la LISTA).

1612 **Torrent Ribert** aconseja que el técnico municipal, por cautela, informe lo que se refiere a contenido documental del “proyecto básico”, contenido documental del “proyecto de ejecución”, y el cum-

plimiento de los Documentos Básicos del CTE, SI (Seguridad en caso de incendio), SUA (seguridad de utilización y accesibilidad) y HS (Salubridad).

1613 “En todo caso se examinará si el acto proyectado se ajusta a los planes de ordenación urbana y, además, si concurren las circunstancias que se expresan para cada uno de los relacionados:

a) Si la parcelación o reparcelación se refiere a sector para el que ya esté aprobado un plan de ordenación, en cuyo defecto la solicitud deberá reunir los requisitos y seguir la tramitación dispuesta para los planes de urbanismo.

b) Si los movimientos de tierras modifican el relieve del suelo de modo que pueda dificultar el destino previsto en los planes de ordenación o la armonía del paisaje, así como si se cumplen las condiciones técnicas de seguridad y salubridad.

c) Si las obras de edificación se proyectan sobre terreno que cumpla lo dispuesto por el artículo 138 de la Ley (condición de solar) o, en su defecto, si el peticionario asume el deber de costear y realizar simultáneamente la urbanización, y si la construcción se atiene a las condiciones de seguridad, salubridad y estética adecuadas a su emplazamiento.

d) Si el edificio puede destinarse a determinado uso, por estar situado en zona apropiada y reunir condiciones técnicas de seguridad y salubridad, y, en su caso, si el constructor ha cumplido el compromiso de realizar simultáneamente la urbanización.

e) Si las construcciones pueden ser demolidas por carecer de interés histórico o artísticos o no formar parte de un conjunto monumental y si el derribo se proyecta con observancia de las condiciones de seguridad y salubridad”.

1614 STS de 18 junio de 1992: “la Licencia Urbanística implica un control previo de la actuación que pretende llevar a cabo el administrado, lo que exige que la Administración conozca con exactitud el contenido y las características de aquella actuación. Este conocimiento –sólo con él podrá la Administración decidir correctamente- se extiende en lo que ahora importa a dos aspectos fundamentales:

a) características urbanísticas de la actuación (...) y b) condiciones de seguridad de la misma –artículo 21.2.c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales-“. La STS de 21 de Julio de 1997 destaca que la Administración Municipal debe comprobar en el otorgamiento de las licencias de urbanismo que el proyecto está elaborado por técnico competente, cuestión esta esencial en orden a la seguridad de la edificación. Así, esta Sentencia señala que “la Administración debe velar por tal seguridad, que deriva ante todo de la formación del profesional que redacta el proyecto”.

1615 Condición del técnico que emite los informes técnicos. Deben evacuarse por los servicios técnicos y jurídicos de la Entidad y, cuando se carezca de ellos, por los de la correspondiente Diputación Provincial. En este caso parece que se está refiriendo a personal funcionario propio de estas Entidades. Pudiera plantearse dudas sobre la posibilidad de que, cuando no se disponga de estos servicios, ni se desee acudir a los provinciales, resulte encomendada esta función a técnicos contratados al efecto. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 2 de marzo del 2007, por ejemplo, da validez a informe técnico redactado por profesional liberal colaborador “porque si bien es verdad que el arquitecto informante (...) no es funcionario municipal en el sentido estricto de la palabra, también lo es, como así lo reconoce el propio técnico y el propio Ayuntamiento, que referido arquitecto presta servicios de asesoría técnica mediante el correspondiente contrato de consultoría en dicho Ayuntamiento, por lo que de ello se deriva que dicho arquitecto en esta materia integra los servicios técnicos municipales”. Lo que no parece de ninguna manera legal, es encomendar estos informes a personal eventual o de confianza. El artículo 12.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), dice con meridiana claridad que “el personal eventual solo ejercerá funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial”.

Ahora hay que tener en cuenta que el artículo 9.2.b de la LISTA prevé la celebración de “convenios de colaboración y formalizar encomiendas de gestión con los Colegios Profesionales para la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico

contempladas en el título VI” (“actividad de edificación”), y que esta colaboración puede suponer el “comprobar que los proyectos y la documentación técnica cumplen la legislación urbanística y el planeamiento de aplicación”, “siempre que ello no implique el ejercicio de potestades públicas”.

1616 BEJARANO LUCAS, José Manuel. “La licencia de ocupación/utilización en el derecho urbanístico andaluz”. CEMCI. 2013.

<https://revista.cemci.org/numero-18/pdf/doc1.pdf>. Noviembre 2021.

1617 GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Procedimiento administrativo local”. El Consultor. 1993.

1618 SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. “Principios de derecho administrativo”. Iustel, 2004.

1619 CASTILLO BLANCO, Federico. “La disciplina urbanística. Derecho urbanístico de Andalucía. Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”.

“En cualquier caso, es preciso destacar que, aun cuando los mismos (informes técnicos y jurídicos) se han considerado tradicionalmente muy relevantes por la jurisprudencia dada la naturaleza de actividad reglada que tiene el procedimiento de concesión de licencias urbanísticas, la ausencia de dichos informes no necesariamente vicia de nulidad el procedimiento salvo que produzca indefensión o le impida alcanzar su fin específico”.

1620 La LISTA considera responsables de una infracción urbanística al “titular del órgano administrativo unipersonal que haya otorgado las licencias o aprobaciones sin los preceptivos informes o en contra de los emitidos en sentido desfavorable por razón de la infracción, los miembros de los órganos colegiados que hayan votado a favor de dichas licencias o aprobaciones en idénticas condiciones y el Secretario que en su informe no haya advertido de la omisión de alguno de los preceptivos informes técnico y jurídico, así como los funcionarios facultativos que hayan informado favorablemente las licencias o aprobaciones, cuando concurren dolo, culpa o negligencia graves” (artículo 166.4.a).

1621 Artículos 12 y siguientes de la LISTA.

1622 La licencia se solicita para alguno (o varios) de los actos sujetos a licencia previstos en la legislación urbanística y, expresamente en los artículos 7 y 8 del RDU; y la finalidad del otorgamiento tiene que ser congruente con esta solicitud. Normalmente la finalidad para la que se otorga la licencia está vinculada a un uso o usos del suelo, subsuelo o vuelo al que se destinará la construcción, edificación o instalación, que debe ser conforme a las previsiones del planeamiento urbanístico.

1623 Presupuesto de ejecución material (PEM), es la suma del presupuesto de las distintas partidas que componen el documento “mediciones y presupuesto” del proyecto, sin incluir gastos generales, beneficio industrial, honorarios ni impuestos. Sería el coste de una obra sin impuestos, ni honorarios, y el promotor contratase directamente a los obreros, adquiriese los materiales, alquilase la maquinaria, etc. No hay que olvidar en el PEM la inclusión del presupuesto de seguridad y salud, el presupuesto de control de calidad de edificios e instalaciones y el porcentaje para el Patrimonio Histórico Español (sólo en obras públicas).

1624 CARGÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo. (Obra citada)

1625 STS de 16 de noviembre de 1982.

1626 Artículos 22 y 23 de la LPACAP.

1627 No se entiende otorgada si lo propuesto no es conforme al planeamiento urbanístico. Habrá que comprobar que se entiende por no conforme con el planeamiento urbanístico. No puede ser disconforme con las determinaciones de ordenación estructural, pormenorizada y detallada.

1628 Hay que tener en cuenta las derogaciones y matizaciones que ha introducido en este artículo la STC 143/2017, de 14 de diciembre del 2017, publicada en el BOE número 15 de 17 de enero del 2018.

1629 BULLEJOS CALVO, Carlos y ORTEGA MARTÍN, Eduardo. “Licencias urbanística”. Enciclopedia de Administración Local, 2010. “El silencio en las licencias urbanísticas ha sido una cuestión que ha generado un profundo debate doctrinal y jurisprudencial. Baste decir que la mayor parte de la legislación urbanística autonómica determina que si transcurre el plazo de resolución y notificación determinado legalmente y, la Administración no resuelve, ello deriva en un acto presunto de concesión de licencia, de conformidad con la teoría general del silencio a instancia de parte contemplada en el

artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (...). No obstante, la doctrina había destacado la vigencia del artículo 242.6 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (...), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que disponía que ‘en ningún caso se entenderá adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico’. El Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 (...) ha mantenido la vigencia de dicha norma en el artículo 8.1.b, segundo y tercer párrafo, que resultan del siguiente tenor: ‘todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística. Su denegación deberá ser motivada. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística’. Estando así las cosas, el artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (...), fue modificado por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (...), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Dicha reforma derivaba, a su vez, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (...), relativa a los servicios en el mercado interior (denominada ‘Directiva Bolkenstein’). Dicha Ley 25/2009 modificó por tanto el artículo 43 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (...) y del Procedimiento Administrativo Común, en el sentido de que para cambiar el efecto positivo del silencio en los casos de procedimientos iniciados a solicitud de los interesados (como las licencias) era necesario que lo previera una norma de Derecho comunitario o una ‘norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general’. Naturalmente, esas ‘imperiosas razones de interés general’ no concurren siempre que una determinada actividad no se ajuste de modo claro y total al planeamiento. Pero tras tan garantista precepto, el artículo 40 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (...) establecía lo que sigue:

- Que el Gobierno, en el plazo de tres meses, había de remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley de modificación del sentido del silencio administrativo ‘en los procedimientos que no se consideren cubiertos por razones imperiosas de interés general’, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- Que las Comunidades Autónomas habían de evaluar igualmente la existencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen el mantenimiento de los efectos desestimatorios del silencio administrativo en los procedimientos administrativos regulados por normas anteriores a la redacción del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, derivada de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (...), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Finalmente el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio (...), de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, ha establecido definitivamente (en su artículo 23) el silencio negativo en materia de licencias urbanísticas.

En fin, el indicado artículo 23, bajo la rúbrica de ‘silencio negativo en procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa’ ratifica la necesidad de obtención de licencia expresa (no presunta) para determinados actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo. Tales actos son:

- Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.
- Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.
- La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

- La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje.

- La primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas.

Y concluye que el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa, legitimará al interesado que hubiere deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo (silencio negativo)”.
1630 **MOSTAZO PASCUAL, María Ángeles.** “El silencio administrativo y las licencias urbanísticas”. Universidad Internacional de Andalucía. 2010.

https://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/716/0130_Mostazo.pdf?sequence=1. Noviembre 2021.

1631 STS de 28 de enero del 2009. Sala de lo Contencioso- Administrativo. Sección: 5, número de Recurso: 45/2007.

1632 La concreción de cómo opera el silencio en la solicitud de licencias se materializa en el apartado 2 del artículo 20 del RDU, que determina que “en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”, si bien, al entender que el acto administrativo ha finalizado, se estará ante una licencia ilegal. Con el fin de solventar la problemática que puede plantear el hecho de la existencia de licencia resultado del silencio contra la ordenación territorial o urbanística, el apartado 3 del mismo artículo 20 del RDU, determina que “en los supuestos de actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo indicados por la legislación estatal, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere presentado la documentación para entender desestimada la licencia por silencio administrativo”. Esta remisión a la Legislación Estatal hay que buscarla en el artículo 11 del TRLSRU, que también incide en el hecho de que la denegación de la debe ser motivada, y en que “en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”. El apartado 4 del artículo 11 del TRLSRU señala que:

“Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresas, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen”:

-Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación. Si bien la referencia a parcelaciones, segregaciones u otros actos de división han sido declarada inconstitucional por la Sentencia del TC 143/2017, por incompetencia del Estado (Fundamento jurídico 23).

-Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta, que hay que interpretar en función del contenido de la Sentencia del TC comentada (Fundamento jurídico 23).

-La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes, que hay que interpretar en función del contenido de la Sentencia del TC comentada (Fundamento jurídico 23).

-La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público. Si bien la referencia a la legislación de protección del dominio público ha sido declarada inconstitucional por la Sentencia del TC 143/2017, por incompetencia del Estado (Fundamento jurídico 23).

Teniendo en cuenta el vacío que implica la STC 143/2017, al declarar inconstitucional parte del artículo base de la remisión del RDU en esta materia, y con el fin de contribuir a la seguridad jurídica, siendo conscientes de la reserva que implica el hecho de que “en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”, habría que entender que el silencio negativo es de aplicación en los siguientes supuestos:

-Transformación del suelo y subsuelo.

-Construcción y edificación del suelo y subsuelo.

-Usos del suelo y subsuelo (no usos de la edificación o construcción).

Lógicamente, también se mantiene el silencio negativo en los supuestos en los que se permanece la vigencia del artículo 11.4 del TRLSRU después de la STC 143/2017.

1633 Artículo 138.6.c de la LISTA.

1634 El cambio de ordenación justifica la inexistencia de la prórroga comunicada.

1635 Artículo 173.2 de la LOUA señalaba que *“los municipios podrán conceder prórrogas de los referidos plazos de la licencia por una sola vez y por un nuevo plazo no superior al inicialmente acordado, previa solicitud expresa formulada antes de la conclusión de los plazos determinados, siempre que la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de la concesión de la prórroga”*.

Es evidente que la innovación del planeamiento urbanístico que dio cobertura a la licencia justifica la no concesión de la prórroga de la misma, salvo que se modifique adaptándose a las nuevas determinaciones del planeamiento.

La posibilidad de que la prórroga de licencia quede afectada por una innovación del planeamiento, hay que ponerla en relación con el contenido del 78.2 de la LISTA referente a suspensión de solicitud las licencias en el trámite de aprobación de instrumentos de ordenación urbanística cuando aquéllas sean contrarias a las determinaciones propuestas por dicha ordenación (lógicamente, si no se pueden autorizar nuevas licencias, tampoco la prórroga de las ya concedidas disconformes con la nueva ordenación).

1636 Puede ser a iniciativa de cualquier interesado, especialmente, de los sujetos interesados en asumir el papel de *“edificador”* o sustituto, en el caso de incumplimiento del deber de edificar.

1637 Artículo 22.4 del RDU.

1638 Como ha señalado **De la Concha Berguillos (DE LA CONCHA BERGUILLOS, Carlos.** *“Las licencias urbanísticas”*. Derecho urbanístico de Canarias. 2004), *“estamos en presencia (...), de una condición resolutoria (...), dada la naturaleza de acto reglado que la licencia tiene, que no soporta la sujeción a condiciones discrecionales impuestas por la Administración, cuyo incumplimiento determina inexorablemente la pérdida de eficacia (...) y, por consiguiente, la caducidad de la licencia. Figura que, desde luego, en nada tiene que ver con la caducidad de procedimiento de concesión, claro. Pero esa caducidad precisa, conforme a reiterada jurisprudencia (STS de 22 de enero de 1986 y de 24 de julio de 1995, respectivamente), de declaración expresa (...), previa audiencia del interesado, por el órgano competente para conceder licencia”*.

Santos Gómez (SANTOS GÓMEZ, José. Obra citada) afirma que *“los efectos de la declaración de caducidad se desvuelven en la extinción de la licencia, por lo que pierde su fuerza legitimadora para la producción de los actos autorizados, no pudiéndose iniciar ni proseguir los actos sino tras obtener nueva licencia”*.

1639 Artículo 136.3 de la LISTA. Situación de ejecución por sustitución sin necesidad de la inclusión del inmueble en el RMSER.

1640 Infracción grave a tenor de lo dispuesto en el artículo 161.3.a de la LISTA: *“la realización de actuaciones sin las licencias, aprobaciones u otros actos administrativos necesarios o sin ajustarse a sus términos, sean o no legalizables”*. Las obras o actuaciones en este caso carecen de licencia.

1641 Ver por ejemplo, medidas similares como la promulgación de la Ley de Cantabria 12/2020, 28 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas o el Decreto-Ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias. También la Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas de Castilla-La Mancha.

1642 *“La licencia urbanística es un acto reglado de la administración municipal que tiene por objeto comprobar dos aspectos fundamentales; el cumplimiento de los presupuestos para la ejecución del planeamiento en régimen de actuaciones edificatorias y la adecuación de las actuaciones a las determinaciones de la planificación territorial y urbanística vigente. Además, en los términos que disponga la*

normativa sectorial, el examen se extiende a aquellos aspectos cuya competencia se atribuye expresamente a los ayuntamientos, y ello sin perjuicio de las responsabilidades de los agentes de la edificación conforme a su normativa reguladora. El alcance de las obras en edificios existentes que se ajustan a la ordenación urbanística sobre suelo urbano consolidado, permite que el control administrativo sobre las mismas pueda hacerse a posteriori, sin que ello conlleve una merma de la seguridad jurídica para los agentes que intervienen en el proceso edificatorio, dado que en esta clase de suelo la ejecución del planeamiento se realiza en régimen de actuaciones edificatorias y la intervención se produce sobre un elemento que de partida se ajusta a las determinaciones del plan”.

“Igual juicio de proporcionalidad cabe hacer respecto a las licencias de ocupación y de funcionamiento de edificios y establecimientos para los que previamente se haya otorgado licencia de obras. El objeto del control administrativo en este caso es comprobar que la obra ejecutada se ajusta a la licencia otorgada, lo que queda garantizado con la certificación final de obra que debe emitir la dirección facultativa, y con el control a posteriori de la administración. Una reducción del plazo de entrega de una obra terminada en seis meses, por la aplicación de esta medida, supone un ahorro en el sector residencial de 1.500 euros por vivienda y mes, lo que extrapolado a los datos de vivienda nueva del año 2019 supone un ahorro de 170 millones de euros para el conjunto del sector en nuestra Comunidad. Igual valoración cabría realizar en relación con el coste económico que supone cada mes de retraso en la apertura de un establecimiento comercial, o cualquier otro vinculado al sector productivo”.

1643 *“1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:*

a) Ordenanzas y bandos.

b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.

c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.

e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo”.

Teniendo en cuenta además, que *“la actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue”*.

1644 Disposición adicional decimocuarta de la LOUA, introducida por la Ley Andaluza 3/2014. Pero también, y con más profundidad, en numerosas legislaciones urbanísticas de otras Comunidades Autónomas del Estado:

Artículo 227 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

Artículo 105 bis de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (modificación del año 2014).

Artículo 162 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

Artículo 142 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

Artículo 192 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra,

Artículo 264 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia

Artículo 148 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

1645 -Ordenanza Municipal de Licencia de Sevilla (enero del 2018).

Su artículo 68, señala expresamente las actuaciones excluidas de su posible tramitación con DR; el artículo 69 concreta las actuaciones que pueden tramitarse por DR sin intervención de técnico competente; y el artículo 70 actuaciones a tramitar por DR con intervención de técnico competente. -Ordenanza Municipal de Licencias de Málaga vigente desde junio del 2019.

Su artículo 43 determina que “se establece la siguiente tipología de declaración responsable: 1. Declaración responsable de obras e instalaciones tipo 1: son las que se llevan a cabo en los inmuebles o edificaciones, que no afectan a la estructura, a la disposición interior y que no modifican el aspecto exterior, y que requieren durante su ejecución de supervisión técnica. 2. Declaración responsable de obras e instalaciones tipo 2: son las que se llevan a cabo en los inmuebles o edificaciones, que no afectan a la estructura, a la disposición interior, no modifican el aspecto exterior, y que no requieren durante su ejecución de supervisión técnica. 3. Declaración responsable de instalaciones auxiliares en vía pública necesarias para la ejecución de las obras: Queda sometida al régimen de declaración responsable la colocación de instalaciones en vía pública vinculadas a la ejecución de obras, cuando se trate de cubas o contenedores de escombros, vallados, plataformas elevadoras, bambas colgantes u otras instalaciones para trabajos verticales en altura y/o andamios que no se sitúen sobre acerado, calles peatonales o semipeatonales ni en el ámbito del PEPRI Centro, ni podrán obligar a desviar el tránsito peatonal por la calzada rodada”.

1646 STC 49/2013, de 28 de febrero: “con la notificación o comunicación previa el interesado pone en conocimiento de la Administración sus datos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, momento a partir del cual, con carácter general, se permite su ejercicio, sin perjuicio de las facultades de control, comprobación e inspección de la Administración. Por ello, a diferencia del procedimiento autorizatorio que, necesariamente, debe terminar con un acto definitivo expreso que enerva la prohibición contenida en la norma, la notificación previa no requiere tal cosa, pues, con carácter general y sin perjuicio de lo que establezcan las regulaciones específicas, la prohibición del ejercicio del derecho o de la actividad en la que se basa la denominada actividad administrativa de ‘policía’ se dispensa con la presentación de la correspondiente notificación o comunicación previa”.

1647 **Guía Práctica** de Aplicación sobre declaración responsable y comunicación previa en materia de urbanismo. Junta de Andalucía.

https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/o2_guia_practica_aplicacion_dr_cp_en_materia_de_urbanismo.pdf. Noviembre 2021.

1648 Artículo 2.2 de la LOE. Obras que no requieren proyecto: “excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta”; y en edificios existentes “siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica”, entendido como tal la “intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio”. Esquema de la **Guía Práctica** de Aplicación sobre declaración responsable y comunicación previa en materia de urbanismo. Junta de Andalucía.

1649 Las obras autorizables en FO serán las señaladas por el planeamiento urbanístico y en su defecto, las descritas en el artículo 84.3.c de la LISTA. En el caso de AFO, cualquier intervención requiere su previa declaración y sólo serían posibles las obras permitidas por la Ley (artículo 174 de la LISTA).

El artículo 138.1.a de la LISTA contempla la siguiente redacción para este primer supuesto: “La realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente. Las Ordenanzas Municipales podrán eximir de declaración responsable aquellos supuestos en que las actuaciones carezcan de afección a la ordenación urbanística o a la

normativa de la edificación, sin perjuicio de aquellos supuestos, en los que de acuerdo con la legislación sectorial aplicable, tales obras deban quedar sujetas a algún régimen de intervención administrativa”.

1650 Según la **Guía Práctica** señalada, “si bien este concepto no está definido en ningún texto legal, la Jurisprudencia ha venido perfilando su alcance al establecer que debe tratarse de obras caracterizadas por su sencillez técnica y escasa entidad constructiva y económica, consistiendo, normalmente, en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ornamentación y cerramiento, no mereciendo, en contraposición, tal calificación las que afectan a la estructura o elementos sustentantes de un inmueble, admitiendo dentro del concepto de escasa entidad constructiva y sencillez técnica construcciones como garajes y cocheras para uso particular, albercas, depósitos, pérgolas, corrales o casetas, por ejemplo”.

1651 Para la **Guía** el uso público es el de “aquellos edificios susceptibles de ser utilizados por personas no familiarizadas con el edificio, con independencia de su titularidad pública o privada”.

1652 Según la **Guía** “se trata por tanto de que las actuaciones que afecten a fachada o cubierta tengan una repercusión puntual sobre el aspecto y la estética del edificio, limitándose las alteraciones en materiales y composición de huecos; de no alterar las condiciones de ocupación, edificabilidad o altura, definitivas del volumen edificatorio; de no afectar los elementos estructurales (si bien el supuesto habla de alteración del sistema estructural, la Jurisprudencia ha venido entendiendo que las actuaciones sobre la estructura no tienen sencillez técnica), y de mantener el uso del edificio, más allá de implantar puntualmente algún uso compatible en parte del mismo”.

1653 Como es lógico, y según la **Guía**, es de “singular relevancia en las actuaciones sobre edificios catalogados que incorporan en su ficha una relación de elementos protegidos: fachada, cubierta, escalera, patio, zaguán, primera crujía, etc. La actuación sobre dichos elementos requerirá por tanto proyecto y no podrá tramitarse mediante declaración responsable”, salvo los supuestos previstos en el apartado 1.b del artículo 138 de la LISTA.

1654 Equivalente al suelo considerado como urbano consolidado en la terminología de la LOUA (artículo 45.2.A), y por tanto no es de aplicación en el considerado como no consolidado (artículo 45.2.B) que ahora se identifica con el suelo urbano no sometido a actuación de transformación (actuaciones de mejora urbana –artículo 27 de la LISTA-, y de reforma interior –artículo 29 de la LISTA-).

1655 Artículo 73 de la LISTA.

1656 Artículos 15.3, 61.6 y 93.3 de la LISTA.

1657 Artículo 84.3.c de la LISTA.

1658 Artículo 174.3 y 4 de la LISTA. Ver también la posibles limitación que puede suponer el apartado 7 del artículo 174.

1659 Existía una definición de edificación terminada en el en el artículo 1.2.d del DLA3/2019: “edificación que no requiere de la realización de actuación material alguna para servir al uso al que se destine, salvo las obras que procedan para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad”.

1660 “La sustitución de la licencia de ocupación o utilización por la declaración responsable tiene incidencia respecto a las declaraciones de obra nueva terminada, resultando oportuno para ello la cita del artículo 28.1 del TRLSRU que contempla tal posibilidad. En efecto, dicho precepto determina que los Notarios deben exigir, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de esta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de esta a sus usuarios y

b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse

la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna.

Así pues, a estos efectos también las declaraciones responsables suplen a las clásicas licencias de ocupación o utilización”.

1661 El artículo 13.1.d del RDUa concreta las dos posibilidades de tramitación de licencias de ocupación o utilización (ahora objeto de DR). En cada una de las posibilidades habrá que tener en cuenta los requisitos que deben contener las solicitudes:

-En el caso de que se refieran a edificaciones amparadas en licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que requiriesen “proyecto técnico”, deben acompañarse de un certificado, acreditativo de la efectividad y completa finalización de las obras (Anexo II.3 del CTE. Certificado final de obra), suscrito por técnico competente y visado por el Colegio profesional cuando así lo exija la normativa estatal (Real Decreto 1000/2010, de 10 de agosto, sobre visado colegial obligatorio. Artículo 2.b), así como una declaración del mismo técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras correspondiente. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa de la puesta en funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de la correcta ejecución de las acometidas de las redes de suministros.

-Declaraciones de ocupación o utilización referidas a edificaciones existentes en las que no sea preciso la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación, deberán acompañarse de certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente y visado por el correspondiente Colegio Profesional, cuando así lo exija la normativa estatal, en el que conste la terminación de la obra en fecha determinada, la descripción del estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite, en atención de las circunstancias anteriores, la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto; así como la identificación catastral y registral del inmueble, y las condiciones urbanísticas vigentes. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa del correcto funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de que las redes son accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras, y de ser viable dicha acometida.

El artículo 138.2 de la LISTA determina que “reglamentariamente se desarrollará la posibilidad de que las declaraciones responsables de ocupación y utilización (...) se limiten a partes de las edificaciones ejecutadas, estableciendo los requisitos y garantías para su presentación”.

1662 Ver artículo 46 del RD1093/1997:

“Para inscribir los títulos comprendidos en el artículo anterior será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que se acredite la obtención de la licencia que corresponda, salvo que legalmente no fuere exigible.
2. Si el edificio estuviere en construcción, que se acredite por el técnico a que se refiere el artículo 50 que la descripción de la obra nueva, en cuanto a los extremos comprendidos en el artículo anterior, se ajusta al proyecto para el que, en su caso, se obtuvo la licencia.
3. Si el edificio se declarara concluido, el certificado deberá acreditar, además de lo previsto en los números anteriores, que la obra ha finalizado y que se ajusta, en cuanto a dichos extremos, al proyecto correspondiente”.

1663 Si bien hay que tener en cuenta el contenido del artículo 157.3 de la LISTA: “si la Administración detecta en la declaración presentada inexactitudes u omisiones no esenciales, pero juzga necesaria su corrección, requerirá al declarante para que las corrija en diez días”

1664 Hay que recordar que el art. 53.1.d de la LPACAP reconoce el derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por estas, cuyo derecho se completa con lo establecido en los

apartados 2 y 3 del artículo 28 LPACAP. Asimismo, únicamente será exigible, en función del régimen al que quede sometido el acto por la legislación urbanística, bien una DR, bien una CP para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente (artículo 69.6 LPACAP).

1665 Artículo 157 de la LISTA.

1666 “Se entenderá por inexactitudes, falsedades u omisiones esenciales aquellas relativas a manifestaciones obligatorias que impidan o pretendan eludir el control de la Administración, contengan falta de correspondencia con la realidad o ausencia de datos que sean determinantes para comprobar el cumplimiento de los requisitos normativos a los que estuviere sometida la actuación y las carezcan de alguna autorización o informe administrativo previo exigido por la legislación sectorial. Si la Administración detecta en la declaración presentada inexactitudes u omisiones no esenciales, pero juzga necesaria su corrección, requerirá al declarante para que las corrija en diez días” (Artículo 157.3 de la LISTA).

1667 Artículo 53 del RDUa.

1668 Las licencias para usos y obras provisionales se contemplan en el artículo 7.f del RDUa.

1669 La contratación del servicio tiene carácter provisional y está vinculado, directamente, a la ejecución de las obras.

1670 Una cuestión problemática la plantea el hecho de que hayan expirado los plazos para la finalización de una obra que ha obtenido licencia, y que tiene contratados los servicios con carácter provisional, y sin embargo la licencia continua vigente porque no se ha procedido a su caducidad. Como se sabe, procede la caducidad de la licencia cuando han concluido los plazos previstos para su ejecución y las correspondientes prorrogas, en su caso. Sin embargo, la caducidad no se produce de forma tácita una vez concluidos los plazos, si no que ésta debe ser expresa, una vez concluido el correspondiente procedimiento. Por tanto, puede darse el caso de una licencia vigente, con obras en ejecución, que no ha sido caducada, y al mismo tiempo darse la circunstancia de que las empresas suministradoras corten los servicios provisionales por haber concluido los plazos de ejecución. La solución lógica, si no se procede a la caducidad, será mantener los servicios con carácter provisional si el Ayuntamiento acredita ante las empresas suministradoras la vigencia de la licencia.

1671 Asimilación a situaciones con licencia. Ver Disposición transitoria sexta de la LISTA. “Régimen de las edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio”.

1672 Artículo 84.2.c de la LISTA.

1673 Ver la posibilidad abierta para cumplir con esta función en el artículo 24.4 y 5 del TRLSRU, sobre la ocupación de espacios de dominio público o libre dentro de la parcela.

1674 **LLISET BORRELL, Francisco y OTROS.** Obra citada.

1675 Apartado declarado inconstitucional por la STC 143/2017, de 14 de diciembre, por extralimitación en las competencias del Estado.

1676 **PORTO REY, Enrique.** “De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano”. Revista de Derecho Urbanístico. Número 109. 1988.

1677 Ver, por ejemplo, el artículo 167 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura:

“1. Las personas propietarias y titulares de derechos de uso de toda clase de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones, cualquiera que sea la situación en la que se encuentren, deberán:

- a) Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.
- b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás legalmente exigibles para servir de soporte a dichos usos, salvo que por incumplimiento de este deber haya sobrevenido la ruina.

c) Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación.

d) Conservar, proteger y mantener los bienes integrantes del patrimonio histórico, artístico y arquitectónico.

e) Edificar los solares situados en suelo urbano y, en su caso, completar la urbanización exigible y necesaria al uso previsto, dentro de los plazos máximos previstos. El deber de edificar incluye el deber de las personas propietarias de finalizar las obras para cuya ejecución obtuvieron la preceptiva licencia.

f) Ejecutar las obras necesarias para adaptar la edificación a las exigencias básicas previstas en la normativa técnica de obligado cumplimiento.

g) Adaptarlos al ambiente, tanto en materiales, dimensiones, alturas, volúmenes y tipologías en general, armonizando con el entorno y con las características del medio y el paisaje existente.

h) Minimizar el impacto y, de ser posible, reponer a su estado originario cualquier tipo de actuación contraria a lo establecido en la ordenación territorial y urbanística.

2. El deber legal de conservación, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de las personas propietarias cuando la Administración las ordene, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general correrán a cargo de los fondos de la Administración que haya impuesto su realización.

3. Las obras se ejecutarán a costa de las personas propietarias y titulares de derechos de uso si estuvieran dentro del límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a los fondos de la entidad que la ordene cuando lo superara para obtener mejoras de interés general.

4. El incumplimiento del deber de edificar, habilitará a la Administración para expropiar la parcela o el solar, llevar a cabo su venta forzosa o proceder a la ejecución del planeamiento mediante la adjudicación de un programa de edificación a un agente edificador, previa declaración municipal de la misma en situación de edificación forzosa.

5. El Informe de Evaluación del Edificio acreditará la situación de las edificaciones en relación, al menos, a su estado de conservación, el cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad universal y su grado de eficiencia energética. Se determinarán reglamentariamente los supuestos en que el informe sea exigible, su contenido, la capacitación para suscribirlo y demás aspectos necesarios para instrumentar su aplicación”.

1678 Seguridad, salubridad, ornato y accesibilidad universal. Artículo 3 de la LOE: Requisitos básicos de la edificación.

1679 Motivos turísticos o culturales. LPHA.

Artículo 14 Obligaciones de las personas titulares

“1. Las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, se hallen o no catalogados, tienen el deber de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos de manera que se garantice la salvaguarda de sus valores. A estos efectos, la Consejería competente en materia de patrimonio histórico podrá asesorar sobre aquellas obras y actuaciones precisas para el cumplimiento del deber de conservación.

2. En el supuesto de bienes y actividades inscritas en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz deberán, asimismo, permitir su inspección por las personas y órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía, su estudio por las personas investigadoras acreditadas por la misma, así como facilitar la información que pidan las Administraciones Públicas competentes sobre el estado de los bienes y su utilización.

3. Cuando se trate de Bienes de Interés Cultural, además se permitirá la visita pública gratuita, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados, constanding esta información de manera

accesible y pública a los ciudadanos en lugar adecuado del Bien de Interés Cultural. El cumplimiento de esta obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico cuando medie causa justificada. En el caso de bienes muebles se podrá, igualmente, acordar como obligación sustitutoria el depósito del bien en un lugar que reúna las adecuadas condiciones de seguridad y exhibición durante un período máximo de cinco meses cada dos años o, preferentemente, su préstamo temporal para exposiciones organizadas por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico.

4. Reglamentariamente se determinarán las condiciones en que tales deberes deban ser cumplidos”.

Mejora y sostenibilidad de medio urbano. Artículo 3 del TRLSRU: Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

HERNÁNDEZ AJA, Agustín. “Calidad de vida y medio ambiente urbano. Indicadores locales de sostenibilidad y calidad de vida urbana”. Revista INVI. 2009.

<https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/61930/65572>. Mayo 2021.

1680 Posibilidades de intervención en función de la clase de suelo y de las posibles actuaciones de transformación sobre las mismas. Además de la situación de conformidad con la ordenación urbanística de FO o de AFO.

1681 Las actuaciones de rehabilitación y conservación de la edificación se enmarca dentro de lo que el TRLSRU denomina como actuación aislada (artículo 24), y en ellas, al igual que en las actuaciones de carácter integral, “será posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución y siempre que quede asegurada la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones y demás elementos del dominio público”. Si bien, como señala el mismo artículo 24 del TRLSRU, “los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la aplicación de la regla básica establecida en el párrafo anterior, bien permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad”; por lo que parece necesario la innovación de las previsiones urbanísticas, aunque sea a nivel de ordenanzas de la edificación, para aplicar, de forma efectiva, esta posibilidad.

1682 En relación con el derecho al realojo, el artículo 19.2 del TRLSRU señala que “cuando se actúe de manera aislada y no corresponda aplicar la expropiación, los arrendatarios que, a consecuencia de las obras de rehabilitación o demolición no puedan hacer uso de las viviendas arrendadas, tendrán el derecho a un alojamiento provisional, así como a retornar cuando sea posible, siendo ambos derechos ejercitables frente al dueño de la nueva edificación, y por el tiempo que reste hasta la finalización del contrato. Para hacer efectivo el derecho de retorno, el propietario de la finca deberá proporcionar una nueva vivienda, cuya superficie no sea inferior al cincuenta por ciento de la anterior y siempre que tenga, al menos, noventa metros cuadrados, o no inferior a la que tuviere, si no alcanzaba dicha superficie, de características análogas a aquélla y que esté ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado”.

1683 El método del coste o de reposición implica, para **Fernández Pirla (FERNÁNDEZ PIRLA, Santiago.** “Arquitectura legal y tasaciones inmobiliarias”. Editorial Rueda. 1985) es “la estimación del coste que supondría construir o reproducir el inmueble en el momento de la tasación”. Se calcula como la suma del valor actual de mercado del suelo (no se considera si sólo se estima el valor de lo construido) y del coste de la construcción como nueva, en base a los costes normales de la zona, menos la depreciación acumulada desde la construcción del edificio o desde su última rehabilitación. En este caso hay que considerar la edificación como nueva, es decir, para que su ocupación sea autorizable. Es el método más utilizado en las valoraciones de fincas urbanas por la facilidad para conocer los

datos intrínsecos de los inmuebles (antigüedad, construcción, conservación). Por regla general, el resultado inicial se modula con coeficientes correctores que lo acercan al valor definitivo.

1684 Artículo 99.5 de la LISTA.

1685 Artículo 110 de la LISTA, “actuaciones para mejorar o completar la urbanización” y por remisión, artículo 112 sobre “proyecto de distribución de cargas de urbanización”.

1686 Ver CAPÍTULO DECIMOSÉPTIMO. ACTIVIDAD EDIFICATORIA. MEDIOS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LA ACTIVIDAD DE EDIFICACIÓN. Apartado 1.2. Orden de ejecución.

1687 Artículo 136.3 de la LISTA.

1688 Artículo 158 de la LOUA.

“1. Los municipios deberán dictar órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios y construcciones deteriorados, en condiciones deficientes para su uso efectivo legítimo, o cuando se pretenda la restitución de su aspecto originario.

Cuando así esté previsto en las correspondientes Ordenanzas Municipales, los municipios estarán habilitados, además, para dictar órdenes de ejecución de obras de mejora en toda clase de edificios para su adaptación al entorno. Los trabajos y las obras ordenados deberán referirse a elementos ornamentales y secundarios del inmueble de que se trate.

2. El incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución habilitará a la Administración actuante para adoptar cualquiera de estas medidas:

a) Ejecución subsidiaria a costa del obligado, hasta el límite del deber normal de conservación, al que se refiere el artículo 155.3 de esta Ley.

b) Imposición de hasta diez multas coercitivas con periodicidad mínima mensual, por valor máximo, cada una de ellas, del diez por ciento del coste estimado de las obras ordenadas. El importe de las multas coercitivas impuestas quedará afectado a la cobertura de los gastos que genere efectivamente la ejecución subsidiaria de la orden incumplida, a los que habrá que sumar los intereses y gastos de gestión de las obras.

c) La expropiación del inmueble, previa declaración del incumplimiento del deber de conservación, o la colocación del inmueble en situación de ejecución por sustitución, mediante el correspondiente concurso regulado en los artículos 151 y 152, que será instado, en su caso, antes de la declaración de ruina”.

1689 La entidad que las ordene no tiene que ser, exclusivamente, el Ayuntamiento. Es normal que este tipo de obras, que superan el contenido normal del deber de conservar, las exija la Administración con competencias en la protección del patrimonio histórico.

Artículo 15 de la LPHA (“Órdenes de ejecución”).

“1. La Consejería competente en materia de patrimonio histórico podrá ordenar a las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico la ejecución de obras o la adopción de las actuaciones necesarias para su conservación, mantenimiento y custodia. Dichas órdenes no excusarán de la obligación de obtener de otras Administraciones Públicas las licencias o autorizaciones que correspondan.

2. Las personas destinatarias de tales órdenes de ejecución tendrán la posibilidad de liberarse de la carga impuesta siempre que el coste de las obras o actuaciones necesarias ordenadas por la Consejería excedan del 50% del valor total del bien de que se trate. Para que se produzca esta liberación, tales personas habrán de ofrecer a la Consejería, para ella misma o para un tercero, la transmisión de sus respectivos derechos sobre el indicado bien. El precio de la transmisión será el resultado de detracer del valor total del bien el coste de las obras o actuaciones impuestas.

3. En el supuesto de que la Consejería opte por no adquirir el bien ofrecido, la persona propietaria, titular o poseedora del bien vendrá obligada a adoptar únicamente aquellas previsiones cuyo coste no supere el 50% del valor del bien con arreglo a las prioridades señaladas en cada caso por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”.

1690 Constitución de régimen de propiedad horizontal, con adjudicación de parte del inmueble al

Ayuntamiento. La LISTA abre la puerta a la entrada en la gestión de las obras y la explotación posterior de la edificación rehabilitada o conservada al Ayuntamiento, en base a su participación en la actuación edificatoria. En cualquier caso esta posibilidad deberá ser desarrollada, de forma más precisa, vía reglamentaria.

1691 Estado de todos los elementos que constituyen la edificación, en relación con la seguridad, salubridad, habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética.

1692 Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía.

1693 Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

1694 Régimen de sustitución señalado en el artículo 144.2 de la LISTA.

1695 **MOJO CARRIÓN, Juan y MALDONADO RAMOS, Luís.** “Manual de Inspección Técnica de Edificios”. Munillalera, 2005.

1696 El Título I de la LRRR contenía la regulación básica del IEE. Según su Exposición de Motivos con este Informe se “trata de asegurar la calidad y sostenibilidad del parque edificado, así como obtener información que le permita orientar el ejercicio de sus propias políticas. Para ello, se dota de un instrumento que otorga la necesaria uniformidad a los contenidos que se entienden necesarios para asegurar el cumplimiento de dichos objetivos, todo ello sin prejuzgar las concretas medidas de intervención administrativa que deban poner en marcha las Administraciones competentes, para ir adaptando –de manera gradual en el tiempo–, el parque edificado español, a unos criterios mínimos de calidad y sostenibilidad”. En este sentido “su exigencia (...) se limita a aquellos edificios que tienen verdadera transcendencia en relación con los mencionados objetivos, así como con una determinada política económica y de vivienda a escala estatal, que son los de tipología colectiva y siempre que su uso sea el residencial o asimilado”.

Según la LRRR con el Informe “se busca también facilitar a las Administraciones competentes un instrumento que les permita disponer de la información precisa para evaluar el cumplimiento de las condiciones básicas legalmente exigibles, tanto en materia de conservación, como de accesibilidad. Así, las primeras se regulan en el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y las segundas se derivan de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que exige la realización de los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal (con sus obras correspondientes), estableciendo incluso un plazo, que finaliza en el año 2015, momento a partir del cual pueden ser legalmente exigidos, tanto para los edificios, como para los espacios públicos urbanizados existentes”.

Para el artículo 4 de la LRRR (artículo 29 del TRLSRU) “los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera, para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos”. Según la Disposición transitoria señalada (ver también Disposición transitoria segunda del TRLSRU -declarada inconstitucional por la STC 143/2017, de 14 de diciembre, ya que el Alto Tribunal considera que estas determinaciones tan precisas invaden las competencias de los Comunidades Autónomas -), y sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación autonómica, los plazos eran los siguientes:

-Los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años, en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha en que alcancen dicha antigüedad, salvo que ya cuenten con una inspección técnica vigente, realizada de conformidad con su normativa aplicable y con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley. En este último caso, se exigirá el Informe de Evaluación cuando corresponda su primera revisión de acuerdo con aquella normativa, siempre que la misma no supere el plazo de diez años, a contar desde la entrada en vigor de la LRRR. En

cualquier caso el Informe de Evaluación del Edificio deberá cumplimentarse con aquellos aspectos que estén ausentes de la inspección técnica realizada.

-Los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, con anterioridad a la formalización de la petición de la correspondiente ayuda.

-El resto de los edificios, cuando así lo determine la normativa autonómica o municipal, que podrá establecer especialidades de aplicación del citado informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante.

1697 Quizás la aportación más singular de la LISTA en relación con la regulación anterior es que la delimitación de estas áreas se hará mediante ordenanzas municipales.

1698 Declarado constitucional por la STC 143/2017.

1699 El artículo 4.2 de la LRRR (artículo 29.2 del TRLSRU) fijaba el contenido del Informe. Señalaba que *“cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista un Informe de Inspección Técnica que ya permita evaluar los extremos señalados en las letras a) y b) anteriores, se podrá complementar con la certificación referida en la letra c), y surtirá los mismos efectos que el informe regulado por esta Ley. Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá surtir los efectos derivados de la misma, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados, con independencia de la aplicación de las medidas disciplinarias y sancionadoras que procedan, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable”*. Tenía importancia la obligación de que el Informe realizado por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios extendiera su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes. La información recabada por los ITE integraría un registro único en cada Comunidad Autónoma (apartado 6 del artículo 4 de la LRRR o 29.6 del TRLSRU).

El artículo 6.1 de la LRRR (artículo 30 del TRLSRU) dejaba claro la posibilidad de intervención de técnicos en la redacción de los Informes de Evaluación de Edificios:

“El Informe de la Evaluación de los Edificios podrá ser suscrito tanto por los técnicos facultativos competentes como, en su caso, por las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las Comunidades Autónomas, siempre que cuenten con dichos técnicos. A tales efectos se considera técnico facultativo competente el que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o haya acreditado la cualificación necesaria para la realización del Informe, según lo establecido en la disposición final primera”. La Disposición final señalada determina que *“mediante Orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y del Ministerio de Fomento, se determinarán las cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios, así como los medios de acreditación. A estos efectos, se tendrá en cuenta la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de evaluación”*.

El mismo artículo declarado inconstitucional preveía que los *“técnicos, cuando lo estimen necesario, podrán recabar, en relación con los aspectos relativos a la accesibilidad universal, el criterio experto de las entidades y asociaciones de personas con discapacidad que cuenten con una acreditada trayectoria en el ámbito territorial de que se trate y tengan entre sus fines sociales la promoción de dicha accesibilidad”*.

En el caso de incumplimiento del deber de cumplimentar el Informe se incurrirá en infracción urbanística (artículo 29.5 del TRLSRU, que en el caso de la LOUA remitía al tipo previsto en su artículo 207.3.b). La LISTA, en su artículo 161.3.f, señala un tipo de infracción relacionada con el incumplimiento del deber de conservación, que puede ser consecuencia de no adoptar las acciones señaladas en los informes ITE y sean consecuencia del incumplimiento de la orden de ejecución correspondiente.

1700 Artículo 2.5 del TRLSRU.

1701 El certificado de eficiencia energética o certificado energético es un documento oficial redactado por un técnico competente que incluye información objetiva sobre las características energéticas de un inmueble.

La certificación energética califica energéticamente un inmueble calculando el consumo anual de energía necesario para satisfacer la demanda energética de un edificio en condiciones normales de ocupación y fun-

cionamiento (incluye la producción de agua caliente, calefacción, iluminación, refrigeración y ventilación).

El proceso de certificación energética concluye con la emisión de un certificado de eficiencia energética y la asignación de una etiqueta energética. La escala de calificación energética es de siete letras y varía entre las letras A (edificio más eficiente energéticamente) y G (edificio menos eficiente energéticamente).

Este certificado resulta obligatorio, salvo excepciones, para el propietario de cualquier parte individual de un edificio existente (viviendas, oficinas o locales) objeto de una operación de compraventa o de alquiler. Todo certificado de eficiencia energética tendrá como mínimo:

1. Identificación del edificio o, si es el caso, de la parte del mismo que se certifica
2. Identificación del procedimiento escogido para la obtención de la calificación energética de un edificio (opción general, programa informático, o opción simplificada) indicando la siguiente información:

-Descripción de las características energéticas del edificio, envolvente térmica, condiciones normales de funcionamiento y ocupación, instalaciones y otros datos utilizados para obtener la calificación energética del edificio.

-Identificación de la normativa sobre el ahorro y eficiencia energética que le era de aplicación en el momento de construcción (si existiera)

-Descripción de las comprobaciones, pruebas e inspecciones llevadas a cabo por el técnico certificador, durante la fase de calificación energética con la finalidad de establecer la conformidad de la información contenida en el certificado energético

3. Calificación de la eficiencia energética del edificio expresada mediante la etiqueta energética.

4. Documento que recoja las medidas recomendadas por el técnico certificador, clasificadas según su viabilidad técnica, funcional y económica, así como por su repercusión energética, que permitan, en el caso de que el propietario del edificio decida acometer voluntariamente esas medidas, que la calificación energética mejore como mínimo un nivel en la escala de calificación energética.

Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación energética de los edificios.

1702 Téngase en cuenta, que aquí el límite del deber de conservar se aplica sólo a una serie de elementos, que afectan a la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructural. Si se analizan las partidas que componen las obras de una edificación, y se señala el valor porcentual de cada partida en relación con el coste total de reposición, y a continuación el valor porcentual de las obras que afectan a la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructural (porcentaje concreto de cada partida que pueden implicar deterioro de estos elementos), se podría obtener, como ejemplo un cuadro similar al siguiente:

Partidas	Porcentaje	% deterioro	% valor de reposición
Movimiento de tierras	2,00%	0,00%	0,00%
Cimentaciones	5,00%	50,00%	2,50%
Estructura	14,00%	50,00%	7,00%
Albañilería y cubiertas	36,00%	50,00%	18,00%
Saneamiento	2,00%	0,00%	0,00%
Solados, revestimiento y alicatados	12,00%	50,00%	6,00%
Carpintería y cerrajería	13,00%	50,00%	6,50%
Instalación de electricidad	3,00%	0,00%	0,00%

Instalación de fontanería y sanitarios	6,00%	0,00%	0,00%
Instalación solar	2,00%	0,00%	0,00%
Vidrios	2,00%	5,00%	0,10%
Pintura	3,00%	0,00%	0,00%
TOTAL	100,00%		40,10%

1703 Artículo 247 de la LS92.

“1. Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará esta situación, y acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera. La declaración de ruina producirá la inclusión automática del inmueble en el Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 228 de esta Ley.

2. Se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos:

a) Cuando el coste de las obras necesarias sea superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno.

b) Cuando el edificio presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales.

c) Cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación.

3. Si el propietario no cumpliera lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a costa del obligado.

4. Si existiere urgencia y peligro en la demora, el Ayuntamiento o el Alcalde, bajo su responsabilidad, por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario respecto a la habitabilidad del inmueble y desalojo de sus ocupantes”.

GARCÍA-BELLIDO, Javier. “Nuevos enfoques sobre el deber de conservar y la ruina urbanística”. Revista de Derecho Urbanístico. 1984.

1704 **ARANA GARCÍA, Estanislao y CUESTA REVILLA, José.** “La ejecución del planeamiento Derecho urbanístico de Andalucía. Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”. Tirant lo Blanch. 2003.

1705 Por ejemplo, artículo 139 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha:

“1. Procederá la declaración de la situación legal de ruina urbanística de una construcción o edificación en los siguientes supuestos:

a) Cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver a la que esté en situación de manifiesto deterioro la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales o para restaurar en ella las condiciones mínimas para hacer posible su uso efectivo legítimo, supere el límite del deber normal de conservación.

b) Cuando, acreditando el propietario el cumplimiento puntual y adecuado de las recomendaciones de al menos los informes técnicos correspondientes a las dos últimas inspecciones periódicas, el coste de los trabajos y obras realizados como consecuencia de esas dos inspecciones, sumado al de las que deban ejecutarse a los efectos señalados en la letra anterior, supere el límite del deber normal de conservación, con comprobación de una tendencia constante y progresiva en el tiempo al incremento de las inversiones precisas para la conservación del edificio.

2. Corresponderá al Municipio la declaración de la situación legal de ruina, previo procedimiento determinado reglamentariamente, en el que, en todo caso, deberá darse audiencia al propietario intere-

sado y los demás titulares de derechos afectados.

3. La declaración de la situación legal de ruina urbanística:

A) Deberá disponer las medidas necesarias para evitar daños a personas y bienes y pronunciarse sobre el incumplimiento o no del deber de conservación de la construcción o edificación.

En ningún caso será posible la apreciación de dicho incumplimiento, cuando la ruina sea causada por fuerza mayor, hecho fortuito o culpa de tercero, así como cuando el propietario haya sido diligente en el mantenimiento y uso del inmueble.

B) Constituirá al propietario en la obligación:

a) De proceder, a su elección, a la completa rehabilitación o a la demolición, cuanto se trate de una construcción o edificación no catalogada, ni protegida, ni sujeta a procedimiento alguno dirigido a la catalogación o al establecimiento de un régimen de protección integral.

b) De adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos y las obras necesarios para mantener y, en su caso, recuperar la estabilidad y la seguridad, en los restantes supuestos. En este caso, la Administración podrá convenir con el propietario los términos de la rehabilitación definitiva. De no alcanzarse acuerdo, la Administración podrá optar entre ordenar las obras de rehabilitación necesarias, con otorgamiento simultáneo de ayuda económica adecuada, o proceder a la sustitución del propietario incumplidor aplicando la ejecución forzosa en los términos dispuestos por esta Ley”.

1706 Artículo 144.3 de la LISTA.

1707 En primer lugar el inicio del expediente obligaba a “disponer las medidas necesarias para evitar daños a personas y bienes”, pero también a pronunciarse “sobre el incumplimiento o no del deber de conservación de las construcciones y edificaciones”, teniendo en cuenta las presunciones sobre la apreciación o no de este incumplimiento. Consecuentemente, la fase previa de inicio del expediente preveía la determinación del nivel de incumplimiento del propietario de sus deberes de conservación, obligando en caso de justificación de este incumplimiento a adoptar las medidas necesarias relacionadas con el deber general de conservar. En este sentido, dentro de esta fase previa se debían fijar una serie de obligaciones para el propietario consistentes en proceder “a su elección, a la completa rehabilitación o a la demolición” del inmueble, “salvo que se trate de una construcción o edificación catalogada, protegida o sujeta a procedimiento dirigido a la catalogación o al establecimiento de un régimen de protección integral”, supuesto en el que no procedía la demolición (artículo 157.3.B.a de LOUA). Además de la obligación anterior, el propietario debía adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos necesarios para mantener o recuperar la estabilidad del edificio en los supuestos en los que no procediera la rehabilitación completa o la demolición, de tal forma que el “municipio podrá convenir con los propietarios los términos de la rehabilitación definitiva” (artículo 157.3.B.b de la LOUA). Es en el supuesto de no alcanzarse acuerdo cuando “el municipio podrá optar entre ordenar las obras de rehabilitación necesarias con el otorgamiento simultáneo de ayuda económica adecuada, o proceder a la expropiación o a la sustitución del propietario incumplidor aplicando la ejecución forzosa en los términos dispuestos por esta Ley”, sin inclusión previa en el RMSER, y por lo tanto sin otorgar el plazo de un año para el cumplimiento de la obligación.

Finalmente, la declaración legal de ruina implicaba la inclusión de la construcción o edificación en el RMSER, de tal forma que el paso del plazo del año sin que el propietario actuará en el sentido previsto en la declaración provocaba la colocación del inmueble “en situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución”, que posibilitaba, a tenor de lo dispuesto en el artículo 160.1.F su expropiación. La alternativa a la expropiación como reacción ante el incumplimiento del deber de edificar era la forma de transmisión forzosa consistente en la clásica venta, que la LOUA denomina como “sustitución del propietario incumplidor”.

El procedimiento de sustitución estaba regulado en los artículos 150, 151 y 152 de la LOUA, y partía de la necesidad de declarar formalmente el incumplimiento, actuando, en la mayoría de los casos, después de la inclusión de los inmuebles en el RMSER.

1708 Hoy día hay que tener en cuenta los artículos 18 al 28 del RDU, vigentes en la actualidad en

Andalucía (en función del contenido de la Disposición transitoria segunda del RDU). Según el artículo 18 del RDU, “la iniciación de oficio del procedimiento de declaración de ruina se acordará por la Administración municipal, como consecuencia del correspondiente informe, emitido por los servicios técnicos”, y “también podrá iniciarse de oficio el procedimiento como resultado de las comprobaciones efectuadas por la Administración en virtud de las denuncias formuladas” de tal forma que, en este caso “se podrá acordar la instrucción de una información previa consistente en un informe que emitirán los servicios técnicos municipales, en base al cual se decidirá la incoación del expediente o, en su caso, el archivo de las actuaciones”.

Además, el procedimiento podrá iniciarse a instancia de los interesados y “se harán constar en el escrito que éstos presenten los datos de identificación relativos al inmueble, el motivo o motivos en que se basa el estado de ruina y la relación de los moradores, cualquiera que fuese el título de posesión, así como titulares de derechos reales sobre el inmueble, si los hubiere” (artículo 19.1 del RDU). Con este escrito se acompañará “certificado, expedido por facultativo competente, en el que se justifique la causa de instar la declaración de ruina, el estado físico del inmueble, y se acredite asimismo si en el momento de la petición el edificio reúne, a su juicio, condiciones de seguridad y habitabilidad suficientes que permitan a sus ocupantes la permanencia en él hasta que se adopte el acuerdo que proceda” (artículo 19.2 del RDU).

Iniciado el expediente se dará traslado literal de los informes técnicos al propietario, moradores y titulares de derechos reales de inmueble para que en el plazo de entre diez y quince días aleguen en defensa de sus respectivos derechos. Si existe peligro inmediato que pueda producir daño a las personas, una inspección técnica se pronunciará sobre la habitabilidad del inmueble (artículo 20 del RDU). “Transcurrido el plazo concedido, los servicios técnicos municipales evacuarán dictamen pericial, previa inspección del inmueble en plazo de diez días” (artículo 21 del RDU).

Concluido el expediente, los servicios municipales elevarán propuesta de todo lo actuado al órgano municipal que tenga atribuida la resolución definitiva (competencia residual del Alcalde según los artículos 21.1.s y 124.4.ñ -en el caso de municipios de gran población- de la LBRL), de tal forma que la deberá redactar en el plazo de diez días desde que se incorporó al expediente el informe técnico municipal. En cualquier caso “no podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde que se inicie el procedimiento de ruina hasta que se dicte la declaración pertinente, salvo causas debidamente justificadas” (artículo 22 del RDU).

Según el artículo 23 del RDU:

“1. La resolución del expediente habrá de contener alguno de los pronunciamientos siguientes:

- Declarar el inmueble en estado de ruina, ordenando la demolición. Si existiera peligro en la demora, la Administración acordará lo procedente respecto al desalojo de los ocupantes.
- Declarar en estado de ruina parte del inmueble cuando esa parte tenga independencia constructiva del resto, ordenando asimismo su demolición.
- Declarar que, aun existiendo ruina en una parte del inmueble, ésta no alcanza a cubrir los requisitos para una declaración general, ordenando la ejecución de las obras de reparación necesarias.
- Declarar que no hay situación de ruina, ordenando las medidas pertinentes destinadas a mantener la seguridad, salubridad y ornato públicos del inmueble de que se trate.

2. En los dos últimos casos del número anterior, el acuerdo determinará las obras necesarias que deba realizar el propietario”.

Además, el artículo 20 del Texto reglamentario señalado, afirma:

“1. La resolución del expediente se notificará a todos los que hubieran sido parte en el mismo y a todos los moradores del inmueble, aunque no se hubieren personado.

2. Cuando se hubiese acordado la ejecución de obras, se fijará el término dentro del cual deban iniciarse, con la advertencia de que, de no hacerlo, y de no llevarse a cabo las obras a ritmo normal, la Administración las ejecutará, pasando al obligado el cargo correspondiente.

3. Si se acordase la demolición del inmueble, se fijará asimismo el plazo en que haya de iniciarse. Si,

además, hubiese peligro o riesgo inminente en la demora, la notificación dirigida a los ocupantes expresará el plazo para el desalojo del inmueble, con apercibimiento de desahucio por vía administrativa”.

1709 VICENTE FERRANDO CORELL, José Vicente. “Edificios ruinoso. Supuestos de declaración y procedimiento (adaptación a la legislación autonómica) (Estudios y comentarios de legislación)”. Thomson-Civitas. 2008.

1710 Artículo 37 de la LPHA (“Expedientes de ruina”):

“1. La Consejería competente en materia de patrimonio histórico deberá ser notificada de la apertura y resolución de los expedientes de ruina que se refieran a bienes afectados por la inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

2. La Consejería podrá constituirse en parte interesada en cualquier expediente de ruina que pueda afectar directa o indirectamente al Patrimonio Histórico.

3. La firmeza de la declaración de ruina no llevará aparejada la autorización de demolición de inmuebles catalogados.

4. En el supuesto de que la situación de ruina lleve aparejado peligro inminente de daños a las personas, la entidad que hubiera incoado expediente de ruina deberá adoptar las medidas necesarias para evitar dichos daños, previa obtención de la autorización prevista en el artículo 33. Las medidas que se adopten no podrán incluir más demoliciones que las estrictamente necesarias y se atenderán a los términos previstos en la citada autorización”.

1711 Ver limitaciones impuestas por el artículo 34 de la LPHA.

1712 Artículo 136.2 de la LISTA.

1713 Artículos 87 y siguientes del RD1093/1997. Inscripción del régimen de venta forzosa. Artículo 28.1.ñ del RDU.

1714 Artículo 136.3 de la LISTA: ejecución subsidiaria o venta forzosa. La posible expropiación sólo será viable si se considera que se trata de un supuesto incluido en el contenido del artículo 119.1.e.3º de la LISTA (“inobservancia de los deberes legalmente exigibles de conservación y rehabilitación de los inmuebles”).

1715 Artículos 21.1.2 y 124.4.ñ de la LBRL. Estos artículos señalan que es competencia del Alcalde “las demás que le atribuyan expresamente las leyes y aquéllas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no se atribuyan a otros órganos municipales”. En cualquier caso los artículos 21.1.2.m y 124.4.h de la LBRL atribuyen al Alcalde la competencia de “adoptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno”.

1716 “1. Cuando como consecuencia de comprobaciones realizadas por los servicios de la Administración, de oficio o en virtud de denuncia de particulares, o como consecuencia del escrito de iniciación del expediente de ruina, se estime que la situación de un inmueble o construcción ofrece tal deterioro que es urgente su demolición y existe peligro para las personas o bienes en la demora que supone la tramitación del expediente, el Ayuntamiento o el Alcalde acordarán el desalojo de los ocupantes y adoptarán las medidas referidas a la seguridad de la construcción.

2. A tal efecto, recibida la instancia solicitando declaración de ruina o la denuncia de cualquier persona, se dispondrá con carácter de urgencia una visita de inspección, emitiéndose informe por los técnicos municipales. Los técnicos municipales emitirán informe sobre las condiciones de seguridad y habitabilidad del inmueble, proponiendo, en su caso, la adopción de medidas excepcionales de protección, tales como apeos o apuntalamientos, que hayan de aplicarse con carácter inmediato.

3. El Ayuntamiento o el Alcalde adoptarán la resolución que proceda en plazo de veinticuatro horas desde la recepción de los informes”.

“1. Si el dictamen técnico expresara la posibilidad de continuar ocupándose el inmueble, previa la adopción, si procediere, de medidas de apeo o apuntalamiento, se proseguirá el expediente por los trámites normales.

2. No obstante, se girarán las visitas de inspección que sean necesarias y, al menos, las que se hayan

indicado en el informe técnico, por si variaran las circunstancias apreciadas al emitirlo o aparecieran otras nuevas que aconsejaran una decisión distinta.

3. Finalizado el expediente, se mantendrá la vigilancia en los mismos términos que durante su tramitación, hasta el total desalojo del inmueble”.

“1. La declaración administrativa de ruina o la adopción de medidas de urgencia por la Administración no eximirá a los propietarios de las responsabilidades de todo orden que pudieran serles exigidas por negligencia en los deberes de conservación que les correspondan.

2. Para el reintegro de los gastos hechos por la Administración en la acción sustitutiva de la inactividad de los particulares, en supuestos de órdenes de conservación o de adopción de medidas de seguridad, se seguirá, en su caso, el procedimiento de apremio”.

1717 Constitución de la sustitución del Municipio por la Comunidad Autónoma en materia de restauración del orden urbanístico y disciplinario.

STC 154/2015. Fundamento Jurídico 7:

“Descrita la doctrina constitucional sobre las competencias de los entes locales y el control autonómico de su ejercicio, corresponde proyectarla sobre las impugnaciones realizadas por los Diputados recurrentes. A tal efecto no seguiremos el orden con el que las formula la demanda, sino el que aconseja la claridad expositiva:

a) Se impugnan conjuntamente los apartados 11 y 13 del art. 28 de la Ley andaluza 13/2005, que modifican los arts. 188.1 y 195.1, respectivamente, de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía. El art. 188 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, sobre «competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de protección de la ordenación urbanística», establece en su apartado primero: «En las actuaciones llevadas a cabo sin licencia u orden de ejecución, la Consejería con competencias en materia de urbanismo, transcurridos diez días desde la formulación del requerimiento al Alcalde para que adopte el pertinente acuerdo municipal sin que se haya procedido a la efectiva suspensión de dichas actuaciones, podrá adoptar las medidas cautelares de suspensión previstas en el artículo 181.1 cuando los actos o los usos correspondientes:

a) Supongan una actividad de ejecución realizada sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación.

b) Tengan por objeto una parcelación urbanística en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.

c) Comporten de manera manifiesta y grave una de las afecciones previstas en el artículo 185.2.B) de esta Ley.»

El art. 195 Ley de ordenación urbanística de Andalucía, sobre «competencia para iniciar, instruir y resolver» los procedimientos sancionadores por las infracciones urbanísticas reguladas en la Ley, dispone en su apartado primero:

«La competencia para iniciar y resolver los procedimientos sancionadores corresponde:

a) Al Alcalde del correspondiente municipio o al concejal en quien delegue.

b) A la Consejería competente en materia de urbanismo cuando el acto o uso origen del expediente sea de los contemplados en los párrafos a), b) o c) del artículo 188.1 de esta Ley, previo requerimiento al Alcalde para que en el plazo máximo de quince días inicie el correspondiente procedimiento sancionador, sin que dicho requerimiento hubiera sido atendido, o, directamente, cuando la citada Consejería hubiese adoptado la medida cautelar de suspensión de conformidad con lo previsto en el artículo 188 de esta Ley.

El transcurso del citado plazo de quince días, sin ser atendido, dará lugar, además, a cuantas responsabilidades civiles, administrativas y penales se deriven legalmente.

Asimismo, le corresponderá la competencia cuando los actos constitutivos de la infracción se realicen al amparo de licencia o, en su caso, en virtud de orden de ejecución, que hayan sido anuladas a instancia de la Administración Autónoma.»

La impugnación no alcanza al art. 195.1 a), que atribuye al Alcalde la competencia para iniciar y resol-

ver los procedimientos sancionadores. Tampoco al último párrafo del art. 195.1 b), que configura como competencia propia de la Administración autonómica la iniciación y resolución de determinados procedimientos sancionadores. La demanda discute sólo el art. 188.1 y los dos primeros párrafos del art. 195.1 b) por permitir que la Administración autonómica ejerza competencias municipales en sustitución del Ayuntamiento sin ajustarse al art. 60 LBRL. Considera que conforme a este artículo el tiempo del que debe disponer el ente local para responder al requerimiento formulado por la Comunidad Autónoma nunca puede ser inferior a un mes. Al establecer plazos de diez y quince días, respectivamente, los preceptos impugnados estarían «dificultando enormemente, y casi impidiendo, las posibilidades de intervención del municipio, y facilitando que se llegue a la subrogación de la Comunidad Autónoma en la legítima posición municipal».

Los preceptos controvertidos, en la medida en que regulan un control por sustitución, deben, en efecto, contrastarse con el art. 60 LBRL. Este artículo asegura al ente local un plazo mensual a partir del requerimiento para ejercer autónomamente sus competencias. El indicado plazo constituye un «elemento relevante» por reflejar una exigencia de autonomía local que el legislador autonómico no está autorizado a rebajar (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 7); la regulación autonómica que lo redujera estaría con ello rebajando el margen de que disponen los entes locales para ejercer sus competencias con limitación consecuyente del estándar de autonomía local que ha querido garantizar el legislador básico estatal. En el presente caso, los preceptos impugnados, al establecer plazos menores, alteran el nivel de autonomía local que asegura el art. 60 LBRL y, con ello, invaden la competencia estatal en materia de bases del régimen local (art. 149.1.18 CE).

No cabe duda de que a través de estos breves plazos el legislador andaluz ha pretendido impulsar una intervención administrativa pronta y eficaz que evite los hechos consumados, lo que es relevante en el terreno de la legalidad urbanística, tal como ha razonado la Letrada de la Junta de Andalucía. Sin embargo, este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de aclarar que no le corresponde pronunciarse sobre si regulaciones de este tipo protegen los intereses públicos con más efectividad que el régimen de controles de la Ley reguladora de las bases de régimen local (STC 46/1992, de 2 de abril, FFJJ 2 y 3). Le corresponde sólo contrastar tales regulaciones con los elementos relevantes de la Ley reguladora de las bases de régimen local declarando la inconstitucionalidad de las primeras si hay efectiva contradicción con los segundos, como ocurre en el presente caso.

Conviene, en fin, realizar otra precisión, que será relevante al afrontar la impugnación siguiente. Conforme al art. 60 LBRL, el incumplimiento que autoriza a la Administración autonómica a ejercer tareas encomendadas a los entes locales debe afectar «al ejercicio de competencias» «de la Comunidad Autónoma». El art. 188.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía no se ajusta enteramente a esta exigencia al vincular el ejercicio sustitutivo de las competencias locales a otros criterios [letras a), b) y c)], que atienden al nivel de gravedad de la infracción urbanística. No puede afirmarse que el criterio de la gravedad se ajuste al de la afectación competencial, que es el que impone la legislación básica.

A este respecto, corresponde insistir en que las Comunidades Autónomas pueden aplicar directamente el régimen de controles que ha establecido agotadoramente la legislación básica estatal y, si regulan el ejercicio autonómico por sustitución de competencias locales, pueden sólo concretar el previsto en esa legislación básica, pero ajustándose fielmente a sus «elementos relevantes». Ciertamente, no puede excluirse en abstracto que las competencias autonómicas puedan llegar a resultar afectadas en supuestos tipificados por la Ley controvertida ni, en consecuencia, que la Administración de la Junta de Andalucía pueda llegar a estar habilitada para tutelar intereses supramunicipales ejerciendo el control regulado en el art. 60 LBRL. Ahora bien, el legislador andaluz se ha separado de un elemento relevante de esta determinación básica al delimitar los presupuestos habilitantes de la intervención autonómica sustitutiva a partir de un criterio diferente al de la afectación competencial, por más que en casos concretos pudiera llegar a aceptarse el ejercicio autonómico de la potestad de control ex art. 60 LBRL. De modo que también por esta razón el art. 188.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía incurre en inconstitucionalidad; declaración que también ha de extenderse al art. 195.1 b) de la misma Ley en

la medida en que dicho precepto, en conexión con el anterior, atribuye a la Consejería competente en materia de urbanismo la iniciación y resolución de los expedientes sancionadores cuando el acto o uso del expediente sea alguno de los contemplados en los tres párrafos del art. 188.1, que hemos declarado inconstitucional.

Consecuentemente, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 188.1 y 195.1 b), párrafos primero y segundo, de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía en la redacción dada por los apartados 11 y 13, respectivamente, del art. 28 de la Ley andaluza 13/2005”.

1718 DR y CP.

1719 Ver CAPÍTULO DECIMOSÉPTIMO. ACTIVIDAD EDIFICATORIA. MEDIOS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LA ACTIVIDAD DE EDIFICACIÓN.

1720 Reacción ante los ilícitos urbanísticos: indemnización por el daño causado, restauración del orden, y en el caso de constituir una infracción tipificada, su sanción. Por tanto, una potestad fundamental es proteger el orden urbanístico, y en caso de que sea alterado, el restablecimiento del mismo, a través de la legalización de la actuación, o bien posibilitando el restablecimiento de la situación física original.

1721 Reacción básica ante los ilícitos de carácter administrativo. Si la acción está tipificada como infracción en el ordenamiento territorial y urbanístico, deberá ser sancionada.

1722 Anulación o revisión de actos ilegales. Posibilidad a acción judicial en el campo contencioso-administrativo, civil o penal.

Hay que tener en cuenta que la norma especial se aplicará con preferencia a la de carácter general, que cubrirá de forma supletoria la primera; y que es obligatoria la coordinación administrativa, especialmente en las actuaciones relacionadas con la disciplina urbanística.

Ver artículo 141 de la LRJSP (“Deber de colaboración entre las Administraciones Públicas”).

“1. Las Administraciones Públicas deberán:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias.
- e) Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente.

2. La asistencia y colaboración requerida sólo podrá negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

3. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales deberán colaborar y auxiliarse para la ejecución de sus actos que hayan de realizarse o tengan efectos fuera de sus respectivos ámbitos territoriales. Los posibles costes que pueda generar el deber de colaboración podrán ser repercutidos cuando así se acuerde”.

También, artículo 142 de la LRJSP (“Técnicas de colaboración”).

“Las obligaciones que se derivan del deber de colaboración se harán efectivas a través de las siguientes técnicas:

- a) El suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la Administración solicitante

precise disponer para el ejercicio de sus competencias.

b) La creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa con el fin de disponer de datos actualizados, completos y permanentes referentes a los diferentes ámbitos de actividad administrativa en todo el territorio nacional.

c) El deber de asistencia y auxilio, para atender las solicitudes formuladas por otras Administraciones para el mejor ejercicio de sus competencias, en especial cuando los efectos de su actividad administrativa se extiendan fuera de su ámbito territorial”.

1723 Artículo 3.3. de la LRJSP.

“(…) la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico”.

Artículo 25 de la LRJSP.

“1. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.

3. Las disposiciones de este Capítulo serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.

4. Las disposiciones de este capítulo no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas”.

1724 Artículo 8 de la LRJSP.

“1. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.

La delegación de competencias, las encomiendas de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.

2. La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias.

3. Si alguna disposición atribuye la competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio. Si existiera más de un órgano inferior competente por razón de materia y territorio, la facultad para instruir y resolver los expedientes corresponderá al superior jerárquico común de estos”.

1725 Vinculación con la programación establecida en los Planes de Inspección, por ejemplo.

1726 Artículo 4.1 de la LRJSP.

“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

Artículo 29 de la LRJSP.

“1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:

a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.

b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.

c) La naturaleza de los perjuicios causados.

d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

4. Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.

5. Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.

6. Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión”.

1727 Es un principio del derecho que se justifica en la “certeza del derecho”, tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación, lo que significa que se conoce, o puede conocerse, tanto lo previsto como prohibido, ordenado o permitido por el poder público. Se halla expresada y comprendida en diversas normas con rango de Ley, y está especialmente reconocida y garantizada por el artículo 9.3 de la CE.

Artículo 3.3 de la LRJSP.

“La actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico”.

1728 Artículo 3.1 de la LRJSP.

“Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho”. Ver también, artículo 103.1 de la CE.

La oficialidad supone que la carga de promover la celebración de los trámites del procedimiento corresponde a la Administración, no a los interesados, recayendo sobre los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos la responsabilidad de la tramitación puntual del procedimiento. La oficialidad implica también eficiencia, que supone la consecución del objetivo previsto en la tramitación administrativa, utilizando los medios de forma racional para ello; mientras que la eficacia implica alcanzar el objetivo en la tramitación, sin más.

1729 Una persona sustituya a otra. Dado el carácter real de la medida, la obligación persigue el bien y, por tanto, pasa a ser del nuevo titular del mismo.

1730 Artículo 38 del RDU:

“De conformidad con el artículo 19 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLRUR), las medidas de protección de la legalidad urbanística tienen carácter real y alcanzan a los terceros adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, dada su condición de subrogados por Ley en las responsabilidades contraídas por el causante de la ilegalidad urbanística”.

1731 “1. Toda acción u omisión tipificada como infracción urbanística en la (Ley), y el presente Reglamento dará lugar a la adopción de las medidas siguientes:

a) Las precisas para la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

b) Las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativas o penal.

c) Las pertinentes para el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.

2. En todo caso se adoptarán las medidas dirigidas a la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción”.

1732 Artículo 156 de la LISTA.

Artículo 106 de la LPACAP:

“1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2.

(...)”.

1733 Ver, por ejemplo, artículo 369 y 370 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

1734 Artículos 141 y 142 de la LRJSP.

1735 Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía.

Artículo 150 de la LISTA:

“El desempeño de las funciones inspectoras y de disciplina territorial y urbanística que sean competencia de la Junta de Andalucía corresponde al personal funcionario de los Cuerpos de Inspección y Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, cuya organización y funciones se regulará por lo previsto en su normativa específica”.

Disposición adicional sexta de la LISTA. (“Creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda”).

“1. Se crea, dentro del Grupo A, Subgrupo A2, configurado en la disposición adicional quinta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, el Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía (A2.6000) para ejercer las funciones de apoyo y asistencia técnica a la inspección de ordenación del territorio, urbanismo y de vivienda que sean competencia de la Administración de la Junta de Andalucía, en los términos y con el alcance establecidos en la presente Ley y reglamentariamente, en apoyo del Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

2. El ingreso en el referido Cuerpo será por oposición entre aquellos que reúnan los requisitos establecidos en la normativa de función pública para acceso al Subgrupo A2.

3. Los subinspectores de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía, en el ejercicio de sus funciones, tendrán la consideración de agentes de la autoridad, con las facultades y protección que les confiere la normativa vigente.

El personal subinspector estará provisto de la correspondiente acreditación, con la que se identificará en el desempeño de sus funciones.

Cuando lo consideren preciso, los subinspectores de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía podrán recabar, en el ejercicio de sus funciones, el apoyo, concurso, auxilio y

protección que necesiten de otras Administraciones Públicas”.

1736 La Exposición de Motivos de la LOUA señalaba que el Texto legal refuerza “las actuaciones de inspección urbanísticas dotando, tanto a los Ayuntamientos como a la Administración de la Junta de Andalucía, de unidades específicas para el cumplimiento de estos objetivos”; siendo el artículo 168.1 de la LOUA en el que se encuadraba su regulación, dentro del bloque de la intervención en la edificación y usos del suelo, señalando que “la Administración asegura el cumplimiento de la legislación y ordenación urbanísticas mediante el ejercicio de las siguientes potestades: a) La intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en las formas dispuestas en esta Ley. b) La inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva. c) La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, en los términos previstos en esta Ley. d) La sanción de las infracciones urbanísticas”.

1737 Planificación e inspección de la actividad inspectora a través de los Planes Municipales de Inspección (PMI).

1738 Artículo 22.e del Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía. (“Facultades del personal inspector”):

“En los términos y con los efectos previstos en el artículo 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (ahora LPACAP), adoptar, en supuestos de urgencia y para la protección provisional de los intereses generales implicados, las medidas provisionales expresamente previstas en norma con rango de ley que considere oportunas al objeto de impedir que desaparezcan, se alteren, oculten o destruyan pruebas, documentos, material informatizado y demás antecedentes sujetos a examen, en orden al buen fin de la actuación inspectora”.

1739 Artículo 22.g, h e i del Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía. (“Facultades del personal inspector”):

“g) Emitir los informes que le sean solicitados en relación con el cumplimiento de la normativa en materia de ordenación territorial, urbanística y de vivienda del supuesto de hecho que corresponda.

h) Colaborar con las Administraciones competentes para el cumplimiento de la normativa en materia de ordenación del territorio, urbanismo o vivienda.

i) Controlar el cumplimiento de las medidas que, para el cumplimiento de la normativa de ordenación del territorio, urbanismo o vivienda, las Administraciones competentes hayan acordado en el ámbito competencial de la Inspección”.

1740 Artículo 18.2 de la CE.

“El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”.

1741 El artículo 32.1.a del RDU, señala que “el personal de apoyo sólo podrá entrar libremente en los lugares inspeccionados cuando acompañe al personal inspector en el ejercicio de sus funciones. La identificación de los inspectores e inspectoras podrá efectuarse al inicio de la visita de comprobación o con posterioridad a dicho inicio, si así lo exigiera la eficacia de la actuación inspectora. Cuando la actuación lo requiera, el inspector o inspectora actuante podrá requerir la inmediata presencia de quien esté al frente de la obra o actividad inspeccionada en el momento de la visita”.

1742 Según la LPACAP, las medidas provisionales en el procedimiento administrativo deben ser adoptadas por órgano administrativo competente para resolver, por lo que es cuestionable la posibilidad contemplada en el artículo 32.1.e del RDU.

Artículo 56 de la LPACAP.

“1. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficien-

tes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.

2. Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

3. De acuerdo con lo previsto en los dos apartados anteriores, podrán acordarse las siguientes medidas provisionales, en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil:

a) Suspensión temporal de actividades.

b) Prestación de fianzas.

c) Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable.

d) Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos.

e) El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble.

f) La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda.

g) Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen.

h) La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas.

i) Aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución.

4. No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

5. Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.

En todo caso, se extinguirán cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente”.

1743 Artículo 161.3.e de la LISTA.

1744 Posible delito de desobediencia del artículo 556 del C.P.

“1. Serán castigados con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses, los que, sin estar comprendidos en el artículo 550, resistieren o desobedecieren gravemente a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, o al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

2. Los que faltaren al respeto y consideración debida a la autoridad, en el ejercicio de sus funciones, serán castigados con la pena de multa de uno a tres meses”.

1745 Artículo 23 de la LRJSP.

“1. Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el apartado siguiente se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.

2. Son motivos de abstención los siguientes:

a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

3. Los órganos jerárquicamente superiores a quien se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el punto anterior podrán ordenarle que se abstengan de toda intervención en el expediente.

4. La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurran motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

5. La no abstención en los casos en que concurra alguna de esas circunstancias dará lugar a la responsabilidad que proceda”.

1746 En el caso de la Administración municipal, según las previsiones del PMI (artículo 30bis del RDU).

1747 Artículo 152 de la LISTA (“Procedimiento para restablecer la legalidad territorial y urbanística”). En concreto la referencia en el 3 sobre “inmediata paralización y la interrupción del suministro de los servicios”. Artículo 32.1.e del RDU.

1748 Para el RDU, “las actas de inspección, que ostentan el carácter de documentos públicos, gozarán de presunción de veracidad respecto de los hechos reflejados en ellas que hayan sido constatados directamente por los inspectores e inspectoras, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de sus derechos o intereses, puedan señalar o aportar las personas interesadas”, de tal forma que es una obligación el que “en cada una de las unidades administrativas en las que se desarrollen funciones inspectoras”, se lleve “un libro de las visitas de inspección efectuadas y un registro de las actas que con motivo de éstas se hayan extendido”.

Según el RDU, las actas de inspección deben reflejar los siguientes datos:

-Fecha, hora y lugar de la actuación, así como número de acta.

-Identificación y firma del personal inspector actuante, del personal de apoyo, y de las personas ante las cuales se extiendan.

-Identificación, en la medida de lo posible, del inmueble o uso objeto de la inspección, de su titular o titulares, así como la de aquellas personas directamente relacionadas con el objeto de la inspección.

-Motivo de la inspección.

-Hechos, sucintamente expuestos, y elementos esenciales de la actuación inspectora realizada.

-Las manifestaciones o aclaraciones realizadas por las personas ante las que se entiendan las actuaciones, o por sus representantes.

-La diligencia de notificación.

En el acta se hará constar si “no se observa ni detecta ninguna posible infracción respecto de la normativa urbanística”, pero “cuando con motivo de la actuación inspectora se produjera la obstrucción a la misma por parte de la persona inspeccionada, su representante o por personas que tenga empleadas, además de lo señalado en el apartado primero, el acta de inspección reflejará la negativa, el obstáculo o resistencia, con expresión de las circunstancias en las que aquélla acontece”.

Si se aprecian, con motivo de la inspección posibles infracciones urbanísticas, “se detallarán los hechos constitutivos de la infracción presuntamente cometida, con expresión del precepto infringido, y de las sanciones y restantes consecuencias jurídicas que pudieran imponerse así como, en la medida

de lo posible, la identificación de la persona presuntamente infractora, con referencia a la razón de su responsabilidad”. Al acta “se podrá anexionar (...) cuantos documentos o copias de documentos, públicos o privados, planos, fotografías u otros medios de constatación se consideren oportunos. Dicha incorporación podrá llevarse a cabo con posterioridad a la formalización del acta mediante informe complementario emitido a tal efecto”.

Finalmente (artículo 35 del RDU), “las actas se extenderán por triplicado y serán firmadas por el personal inspector actuante y, en su caso, por las personas ante las que se extiendan, quedando las mismas notificadas en dicho acto mediante entrega de copia del acta con levantamiento de la correspondiente diligencia de notificación”. Ahora bien, “la firma del acta no implica la aceptación de su contenido ni de la responsabilidad en la que pueda haber incurrido la persona presuntamente infractora, excepto cuando así lo hubiera reconocido expresamente en el acta”. Si la persona delante de la que se cumplimenta el acta se niega a firmarla “se hará constar este hecho mediante diligencia en la misma, con expresión de los motivos aducidos por el compareciente, especificando las circunstancias del intento de notificación, y en su caso, de la entrega”. Esta falta de firma no exime de responsabilidad ni elimina el valor probatorio del acta.

1749 CRUCES ZARZUELA, Yolanda. “La inspección urbanística en Andalucía” Revista CEMCI. Número 16. 2012

<https://revista.cemci.org/numero-16/pdf/doc1.pdf>. Noviembre 2021

1750 GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. Obra citada.

Este esquema fue asumido íntegramente por el artículo 192 de la LOUA al referirse a las “consecuencias legales de las infracciones urbanísticas”:

“1. Toda acción u omisión tipificada como infracción urbanística en esta Ley dará lugar a la adopción de las medidas siguientes:

a) Las precisas para la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

b) Las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativa o penal.

c) Las pertinentes para el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.

2. En todo caso se adoptarán las medidas dirigidas a la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción.”

Todo esto, teniendo en cuenta la definición de infracción urbanística contenida en el artículo 191 de la LOUA: “son infracciones urbanísticas las acciones u omisiones que estén tipificadas y sancionadas como tales en esta Ley”.

1751 Ver, por ejemplo, URRUELA MORA, Asier. “Los principios informadores del derecho en medidas en el Código Penal de 1995”. Revista de Derecho Penal y Criminología. Número 8. 2001.

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2001-8-5040&dsID=Documento.pdf>. Noviembre 2021.

Principio de legalidad. Principio de intervención mínima. Principio de aplicación de la normas más favorable. Principio de irretroactividad. Principio de proporcionalidad. Principio de necesidad. Principio de culpabilidad. Principio de “non bis in idem”.

1752 Artículo 319 del CP.

“1. Se impondrán las penas de prisión de un año y seis meses a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos

motivos hayan sido considerados de especial protección.

2. Se impondrá la pena de prisión de uno a tres años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable.

3. En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, y valorando las circunstancias, y oída la Administración competente, condicionarán temporalmente la demolición a la constitución de garantías que aseguren el pago de aquéllas. En todo caso se dispondrá el decomiso de las ganancias provenientes del delito cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar”.

4. En los supuestos previstos en este artículo, cuando fuere responsable una persona jurídica de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código se le impondrá la pena de multa de uno a tres años, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del doble al cuádruple del montante de dicho beneficio.

Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33”.

Artículo 320 del CP.

“1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses.

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias a que se refiere el apartado anterior, a sabiendas de su injusticia”.

1753 Artículos 32 al 35 de la LRJSP.

1754 **MARTÍN HERRERA, Emilio.** “La protección de la legalidad urbanística: restablecimiento del orden jurídico perturbado y reposición de la realidad física altera. La disciplina urbanística en Andalucía”. Tirant monografías. 2011.

1755 Conviene recordar su contenido:

“Cuando con ocasión de los expedientes administrativos que se instruyan por infracción urbanística o contra la ordenación del territorio aparezcan indicios del carácter de delito o falta del propio hecho que motivó su incoación, el órgano competente para imponer la sanción lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos de exigencia de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores, absteniéndose aquél de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa sin perjuicio de la adopción de medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción”.

1756 Artículo 149 de la LISTA.

1757 Artículo 159.2 de la LISTA y artículos 56 y siguientes del RD1093/1997.

1758 Ese importe deberá ser destinado a la actividad inspectora.

1759 Suministradora de servicios urbanísticos a la parcela, a los efectos de suspensión de los mismos.

1760 Artículo 106 de la LPACAP.

1761 Artículo 107 de la LPACAP.

1762 Concepto de obra terminada. Ver artículo 1.2.e del DLA3/2019.

Edificación terminada: edificación que no requiere de la realización de actuación material alguna para servir al uso al que se destine, salvo las obras que procedan para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad.

1763 Suelo rústico especialmente protegido por legislación, artículo 14.1.a de la LISTA.

Hay que tener en cuenta que el artículo 185.2 de la LOUA incluía este supuesto en toda su amplitud dentro de los que no era de aplicación la limitación temporal para adoptar las medidas señaladas:

“La limitación temporal del apartado anterior no regirá para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto a los siguientes actos y usos:

A) Los de parcelación urbanística en terrenos que tengan la consideración de suelo no urbanizable, salvo los que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido la limitación temporal del apartado anterior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 183.3 de esta ley. La excepción anterior en relación a limitación temporal únicamente será de aplicación a la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación en la que concurren los citados requisitos, no comprendiendo al resto de parcela o parcelas objeto de la parcelación. En ningún caso, será de aplicación la limitación temporal a las parcelas que se encuentren en alguno de los supuestos de la letra B).

B) Los que afecten a:

a) Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección, terrenos incluidos en la Zona de Influencia del Litoral, salvo los situados en suelo urbano o suelo urbanizable, o terrenos incluidos en parcelaciones urbanísticas en suelos que tengan la consideración de no urbanizable, con la salvedad recogida en el apartado A) anterior.

b) Bienes o espacios catalogados.

c) Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones, en los términos que se determinen reglamentariamente”.

1764 En general, el promotor. Artículo 9.1 de la LOE: “será considerado promotor cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título”.

Artículo 40.2 del RDU:

“En el caso de las obras sin licencia será admisible para determinar su fecha de terminación cualquier medio de prueba. La carga de la prueba de su terminación corresponderá al titular de las obras quien, en su caso, deberá desvirtuar las conclusiones que resulten de las comprobaciones realizadas por los servicios técnicos correspondientes. Tales obras se considerarán terminadas cuando estén ultimadas y dispuestas a servir al fin previsto, sin necesidad de ninguna actuación material posterior referida a la propia obra, salvo las posibles obras de adaptación de algunos locales. Se considerarán igualmente terminadas cuando así lo reconozca de oficio el órgano que incoe el procedimiento, previo informe de los servicios técnicos correspondientes”.

1765 Artículo 14.1.a de la LISTA. Sólo el dominio público y las servidumbres de protección impuestas por las diversas legislaciones sectoriales con incidencia a la clasificación del suelo como rústico (Carreteras, Aguas, etc.).

1766 Artículo 14.1.b de la LISTA. No sólo en el caso de clasificación por este motivo como suelo rústico, sino los que se generen posteriormente y, muy importante, mientras estos riesgos subsistan. En cualquier caso, la delimitación de este riesgo tiene que ser anterior al cumplimiento del plazo, ya que si se verifica con posterioridad actúa el plazo general de seis años. Ofrece duda también, el instrumento de ordenación que debe acreditar ese riesgo, en caso de que no se contemple como una categoría de suelo rústico a través de la ordenación urbanística (directamente o por remisión de la ordenación territorial), teniendo en cuenta (párrafo segundo del artículo 153.1 de la LISTA) que, “los

actos y usos realizados en suelo rústico de especial protección por legislación sectorial se someterán al plazo establecido en el apartado anterior (general de seis años), sin perjuicio de los plazos que dicha legislación establezca para la adopción de medidas de restablecimiento de la realidad física alterada por el órgano sectorial" competente.

1767 Artículo 30 de Ley 22/1988, 28 julio, de Costas:

"1. La ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, respetará las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los siguientes criterios:

a) En tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos fuera de la zona de servidumbre de tránsito.

b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado a apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

2. Para el otorgamiento de las licencias de obra o uso que impliquen la realización de vertidos al dominio público marítimo-terrestre se requerirá la previa obtención de la autorización de vertido correspondiente".

1768 Y por lo tanto, no a todos los bienes y espacios catalogados como preveía el artículo 185.2.B.b de la LOUA.

Artículo 7 de la LPHA:

"1. El Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz comprenderá los Bienes de Interés Cultural, los bienes de catalogación general y los incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español.

2. La inscripción de bienes en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz podrá realizarse de manera individual o colectiva.

3. Con carácter cautelar se realizarán anotaciones preventivas en el Catálogo en los términos previstos en el artículo 9.2".

1769 Tiene el mismo sentido de no aplicación del límite temporal que se recogido en su día por el artículo 183.3 de la LOUA. La declaración de AFO de una edificación o construcción se expande a la parcela que soporta la misma en suelo rústico:

"En el caso de parcelaciones urbanísticas en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, el restablecimiento del orden jurídico perturbado se llevará a cabo mediante la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa, en la forma y en las condiciones que se determinen reglamentariamente.

Quedarán excluidas de la reagrupación las parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1. A estas edificaciones les será de aplicación el régimen de asimilado al de fuera de ordenación con las particularidades siguientes:

a) Dicho reconocimiento comprenderá la edificación y la parcela sobre la que se ubica, cuya superficie, en el supuesto de dos o más edificaciones en una misma parcela registral o, en su defecto, catastral, coincidirá con las lindes existentes.

b) La declaración de asimilación al régimen de fuera de ordenación surtirá los efectos de la licencia urbanística exigida por el artículo 25.1.b) de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, y quedará sujeta a la caducidad prevista para las licencias de parcelación en el artículo 66 de la presente ley, debiendo constar reflejados estos extremos en la misma declaración de reconocimiento de asimilación al régimen de fuera de ordenación.

c) Este régimen será también de aplicación a las parcelas sobre las que existan edificaciones irregulares para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1 que se encuentren sobre parcelaciones con licencia o título habilitante declarado nulo, sin perjuicio de las resoluciones judiciales

que, en su caso, se dicten en ejecución de sentencias".

1770 Artículo 95 de la LPACAP.

1771 El plazo es el que determina la LISTA en su artículo 153.1, esto es, seis años. Ya el artículo 185.1 de la LOUA, modificado por la Ley 2/2012, de 30 de enero, fijaba un plazo de seis años.

1772 Artículo 5.f del TRLSRU.

"Todos los ciudadanos tienen derecho a:

(...)

f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora".

Artículo 10.6 de la LISTA, en relación con la participación ciudadana.

1773 Artículo 152.8 de la LISTA.

1774 El RDU establece una serie de supuesto en los que, con independencia de las medidas de suspensión adoptadas, se deberá de disponer la demolición inmediata de las actuaciones, estableciendo un procedimiento sumario.

La aplicación de estas medidas extraordinarias, por su rapidez, tiene como objeto las obras o actuaciones denominadas como "manifestamente incompatibles" con la ordenación urbanística, y que se relacionan en el artículo 52.2 del RDU:

-Cuando exista una previa resolución administrativa denegatoria de la licencia para la ejecución de las obras objeto del procedimiento. Esto no impide que puedan solicitarse obras que se ajusten a la legalidad, en un nuevo procedimiento, y que reconozcan, como legalizables parte de las ya ejecutadas. En este caso, y desde el momento de la nueva solicitud, la actuación abandonaría el concepto de "manifestamente incompatible", hasta la conclusión del nuevo procedimiento.

-Cuando la ilegalidad de las obras o edificaciones resulte evidente de la propia clasificación o calificación urbanística y, en cualquier caso, las actuaciones de parcelación o urbanización sobre suelos rústicos, y cualesquiera otras que se desarrollen sobre terrenos destinados por el planeamiento a sistemas generales o dotaciones públicas.

-En los supuestos de actos sujetos a licencia urbanística realizados sobre terrenos de dominio público sin haber obtenido previamente la correspondiente concesión o autorización demanial.

El procedimiento de reposición de la realidad física alterada para el supuesto de obras y actuaciones manifestamente incompatibles se iniciará mediante acuerdo declarativo de la causa de incompatibilidad con la ordenación urbanística, fundamentado en los pertinentes informes técnico y jurídico. Se concederá audiencia a los interesados por un período no inferior a diez días ni superior a quince. En el plazo de un mes desde la notificación del acuerdo de inicio del procedimiento, se procederá a dictar resolución acordando la demolición de las actuaciones de urbanización o edificación, debiendo procederse al cumplimiento de la resolución en el plazo señalado en la misma, que en ningún caso será superior a dos meses.

En caso de incumplimiento de la orden de reposición de la realidad física a su estado anterior, una vez transcurrido el plazo que se hubiere señalado para dar cumplimiento a la resolución, deberá procederse a la ejecución subsidiaria de lo ordenado, sin que haya lugar a la imposición de multas coercitivas como medio de ejecución forzosa.

1775 Esta compulsión también puede ejercerse sobre las compañías suministradoras.

"Si las compañías prestadoras de los servicios incumplen las órdenes provisionales o definitivas de cesar en el suministro, se les impondrán sucesivas multas coercitivas por períodos mínimos de diez días y cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de las obras ejecutadas, con un máximo de cinco mil euros y, en todo caso y como mínimo, seiscientos euros". (artículo 154.4 de la LISTA).

1776 Esta ha sido la consideración tradicional por la jurisprudencia.

En cualquier caso la acción de demolición una vez firme prescribe a los 5 años. Como ha señalado Ca-

bello Martínez (CABELLO MARTÍNEZ, Gabriel. “Estudio de reciente Jurisprudencia sobre disciplina urbanística”. Revista de Decreto Urbanístico y Medio Ambiente. Número 254. 2009): “De conformidad con una jurisprudencia ya consolidada (...) entiende que actualmente el plazo de prescripción es de cinco años desde que se dictó la orden de demolición, y ello en aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 518 de la LEC, referente a la caducidad de la acción ejecutiva fundada en sentencia judicial o resolución arbitral, que establece lo siguiente:

‘La acción ejecutiva fundada en sentencia, en resolución judicial que apruebe una transacción judicial o un acuerdo alcanzado en el proceso o en resolución arbitral caducará si no se interpone la correspondiente demanda ejecutiva dentro de los cinco años siguientes a la firmeza de la sentencia o resolución’. Conforme a esta doctrina, tras la entrada en vigor de dicho artículo ya no es necesaria la interpretación analógica del artículo 1964 del CC, al regularse expresamente el plazo de caducidad de cinco años, siempre que la ley de aplicación no establezca otro plazo, tal como ocurre en el caso analizado, en que la orden de demolición se dictó en 2001”.

<https://www.uria.com/documentos/publicaciones/2423/documento/084UrbanismoUM.pdf>. Octubre 2021.

1777 Actos de cumplimiento voluntario de las acciones de restauración impuestas, cumpliendo lo ordenado de forma total o parcial, por ejemplo.

1778 Imposición de multas coercitiva (artículo 103 de la LPACAP) o procedimiento de ejecución subsidiaria, por ejemplo (artículo 102 de la LPACAP).

1779 Licencia o el acto que dé cobertura a la actuación según las previsiones de la Ley. Por ejemplo, si la actuación legalizable hubiera requerido, en su momento, la presentación de una CP o una DR, éste sería ahora el procedimiento de legalización.

1780 Según el artículo 25.2 del RDU “se considerarán modificaciones sustanciales las que supongan cambios de uso o afecten a las condiciones de volumen o forma de los edificios, a la posición y ocupación del edificio en la parcela, a la edificabilidad, al número de viviendas, a las condiciones de seguridad o a su impacto paisajístico si se trata de obras en áreas o elementos protegidos”.

1781 La superficie edificada de más, no ajustada a la licencia concedida, debe responder al criterio de disconformidad no sustancial, por tanto debe representar un máximo en relación con el total de la obra ejecutada conforme a licencia, que habrá que graduar en cada caso.

1782 La actuación ilícita no debe incidir en el aspecto exterior desde la vía pública de la propuesta que obtuvo licencia, si bien serán admisibles, con carácter general, la utilización de materiales distintos que conserven ese aspecto exterior.

El concepto vía pública (desde la rasante de la calle) debe ampliarse en Conjuntos Históricos, sobre todo si estos son asentamientos en laderas, al concepto más amplio que implique la afección a vistas. En Conjuntos Históricos no se deberá aplicar el principio de proporcionalidad a los supuestos en los que esté implicada la alteración de la fachada (color, huecos, etc.).

1783 Relacionado con las dos cuestiones anteriores, hay que considerar la escasa incidencia que debe tener las obras no amparadas en licencia en el conjunto edificatorio donde se sitúa, teniendo en cuenta la manzana edificada en la que se ubica y las colindantes. Especial consideración debe tener la aplicación de este criterio en los entornos de BIC, donde será necesaria la aplicación en la tramitación del contenido de los artículos 33 y 34 de la LPHA.

1784 La dificultad planteada en una posible demolición, consecuencia de un proceso de restauración del orden urbanístico, por la solidez de la obra ejecutada, que puede incidir de forma determinante en el resto de la construcción amparada en licencia, aconseja (siempre en relación con el resto de criterios) la aplicación del principio de proporcionalidad.

1785 La legalización en base al principio de proporcionalidad no puede implicar creación de nuevas barreras arquitectónicas, no existentes o no contempladas en el proyecto que obtuvo licencia en su caso.

1786 Artículo 153.2 de la LISTA.

1787 Este párrafo ha sido declarado nulo por la TSJA de 18 de mayo del 2017. Esta Sentencia señala, entre otras cuestiones que “al impedir al responsable de una infracción urbanística grave o muy grave la aplicación del principio de proporcionalidad, el RDU está configurando una nueva sanción que no está prevista en la LOUA y que en consecuencia, carece de cobertura legal. En efecto, la LOUA establece en el artículo 208 las sanciones principales de naturaleza económica y en el 209 las denominadas ‘medidas sancionadoras accesorias’. Entre estas últimas no se incluye la pérdida del beneficio del principio de proporcionalidad (...)”.

La prohibición de aplicación a la legalización de actuaciones no amparadas por la licencia, en base al principio de proporcionalidad, desarrolladas por responsables de infracciones urbanísticas graves o muy graves, necesita concreciones importantes, alguna de las cuales justifica su declaración de ilegalidad por parte del TSJA. Estas serían las siguientes:

-La necesidad de que la infracción se haya cometido con anterioridad, concluyendo sobre su tipificación y sobre la responsabilidad de los sujetos, lo que obligatoriamente implica la existencia de un ilícito distinto al objeto de la medida de legalización, ya sea sobre el mismo inmueble o sobre otro. El RDU se refiere a responsables y no a acciones concretas, por lo cual parece que trata de evitar el hecho de que sujetos reincidentes se beneficien de una medida excepcional de legalización.

-La responsabilidad en una infracción tiene carácter subjetivo, mientras que la medida de legalización tiene carácter objetivo o real (artículo 38 del RDU). En consecuencia es necesario determinar quien es el sujeto beneficiado por la acción de legalización (que solo puede ser el que ostenta un derecho real sobre el inmueble, básicamente, el propietario), e identificar si ese sujeto ha cometido una infracción por acción ilícita sobre el mismo inmueble o sobre otro, aunque en ese otro haya intervenido en calidad distinta a la de titular de un derecho real sobre el mismo. Este interés de la norma por no beneficiar al reincidente, no permitiendo la legalizando de forma excepcional de acciones ilícitas sobre inmuebles de los que es titular, puede provocar situaciones paradójicas. Por ejemplo un sujeto sancionado como técnico director de una obra, no se vería beneficiado con la legalización, en aplicación de la proporcionalidad, de obras no amparadas en licencia, en un inmueble de su propiedad; o al contrario, un propietario de una obra no se vería beneficiado por la aplicación de este principio si el director de la obra ya fue sancionado por la ejecución de obras ilegales en un inmueble propiedad de este último.

-El RDU no establece plazo entre la aplicación de la medida excepcional de legalización y la infracción cometida con anterioridad. Ni tampoco un número de infracciones o su envergadura (solo el hecho de que el responsable cometiera infracciones graves o muy graves). En este sentido el carácter excepcional en la aplicación del principio de proporcionalidad obligaría a su aplicación restrictiva impidiendo el beneficio a cualquier infractor, siempre que la infracción haya devenido firme, lo que supone una sanción accesoria no regulada legalmente.

-El supuesto de no aplicación del principio se refiere a infracciones graves y muy graves, pero nada dice del concepto de tipos específicos regulados en la legislación. Ahora bien, es evidente que un tipo específico puede, a su vez, ser encuadrado en un tipo básico, por lo que es necesario hacer ese esfuerzo de encaje cada vez que la infracción sea tipificada como un supuesto específico.

MARTÍN HERRERA, Emilio. “La protección de la legalidad urbanística: restablecimiento del orden jurídico perturbado y reposición de la realidad física altera. La disciplina urbanística en Andalucía”. Tirant monografías. 2011.

1788 En algunos supuestos de aplicación del principio de proporcionalidad se puede admitir la legalización de mayor superficie edificable que compute, además, como mayor AO (frente al que tenía derecho a materializar el titular del inmueble como derecho subjetivo según el planeamiento y/o las correspondientes operaciones de equidistribución previas).

El posible incremento de aprovechamiento implica legalizar un AO superior al autorizado y reconocido como AS en la licencia otorgada, por lo que esta indemnización debe adoptar la forma de compensación monetaria sustitutiva (regulada, en su día, en el artículo 64 de la LOUA):

“1. Con ocasión de la solicitud de licencia de edificación (aquí habría que referirse a legalización que debe seguir un procedimiento similar a la licencia –artículo 48.1 del RDU A-), los municipios podrán transmitir, directamente y por precio a satisfacer en metálico, la totalidad o parte del aprovechamiento objetivo atribuido a parcelas o solares urbanos que exceda del aprovechamiento subjetivo correspondiente a su propietario o propietarios.

2. El municipio podrá aprobar un cuadro indicativo de valores de repercusión de suelo expresivo de los precios máximos que prevé pagar por la adquisición o expropiación de suelo para su incorporación al Patrimonio Municipal de Suelo. Dichos valores se calcularán de conformidad con la normativa técnica de valoración catastral, previo informe de la Administración tributaria. Si ésta informara de la existencia de una ponencia de valores vigente y aplicable a los efectos de la gestión y valoración urbanística, no procederá aprobar el referido cuadro, pudiendo el municipio acordar la utilización de la ponencia con los fines expresados.

Los valores se revisarán de inmediato para adaptarlos a las resoluciones administrativas o judiciales que determinen justiprecios expropiatorios. La vigencia máxima e improrrogable del cuadro será de tres años.

3. El pago por el aprovechamiento excedente en los términos del apartado 1 deberá ser previo o simultáneo a la obtención de la licencia de obras”.

El cobro de las indemnizaciones que deban articularse para resolver los desajustes señalados tiene que seguir el procedimiento general previsto para cualquier compensación monetaria sustitutiva (procedimiento, módulos de valoración a aplicar, etc., y el destino también deber ser el de estas compensaciones) y, en cualquier caso, implica el pago del incremento del valor del suelo correspondiente a ese incremento de aprovechamiento.

1789 Esta indemnización es independiente de la multa correspondiente a la infracción.

Ahora bien, descontado el pago de la indemnización del aprovechamiento materializado en demasía, la imposición de la sanción debe de seguir las reglas señaladas en el artículo 72 del RDU A, sin aplicar el concepto de reducción de la sanción por infracción con motivo de la legalización (artículo 79.2 del RDU A: “si el hecho constitutivo de una infracción pudiera ser legalizado por no ser disconforme con la ordenación urbanística, la sanción que corresponda según el apartado anterior se reducirá en un setenta y cinco por ciento de su importe”).

En cualquier caso no debe haber beneficio para el infractor como resultado de la comisión del ilícito (artículo 72 de. RDU A).

“1. En ningún caso podrán las infracciones urbanísticas reportar a sus responsables un beneficio económico. Cuando la suma del importe de la multa y del coste de la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción arroje una cifra inferior a dicho beneficio, se incrementará la cuantía de la multa hasta alcanzar el importe del mismo.

2. En los casos en que el restablecimiento del orden infringido no exija actuación material alguna, ni existan terceros perjudicados, la multa no podrá ser inferior al beneficio obtenido.

3. En las parcelaciones urbanísticas ilegales el importe de la multa, cuando sea inferior al ciento cincuenta % del beneficio obtenido, deberá incrementarse hasta alcanzar este importe. En ningún caso podrá ser inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de las parcelas correspondientes, o en su caso, el valor de mercado que se fije de conformidad con la normativa de valoración inmobiliaria.

4. Cuando se haya producido la reposición de la realidad física alterada por el responsable, el beneficio se calculará sobre la base del valor de uso o alquiler a precios de mercado, fijado de conformidad con la normativa de valoración inmobiliaria, a computar desde la conclusión de las obras y su utilización efectiva hasta el momento de su demolición.

5. Cuando la reposición de la realidad física alterada se haya realizado subsidiariamente por la Administración, el coste de la misma vendrá determinado, en su caso, por los importes de la redacción del proyecto de obras, del estudio de seguridad y salud, de la dirección facultativa, y de la realización de las obras de reposición de la realidad física. Cuando la reposición la efectúe la Administración por sus

propios medios, el coste se determinará mediante informe técnico de la Administración actuante, que habrá de especificar cada una de las partidas de la actividad administrativa realizada.

6. No se procederá al incremento de la multa cuando las obras y actuaciones que se sancionen sean legalizables por ser conformes con las normas y planes urbanísticos con independencia de que éstas hayan sido efectuadas sin licencia.

7. El incremento de la multa al amparo de lo dispuesto en este artículo se habrá de motivar por el órgano competente, indicando los criterios y bases que hayan sido empleados para calcular el beneficio económico obtenido”.

Para afrontar el cálculo del beneficio obtenido por el infractor de cara a determinar la cuantía de la multa (ahora, decomiso de las ganancias según el artículo 165 de la LISTA), si este beneficio es mayor que la sanción a imponer según las reglas determinadas reglamentariamente, habrá que considerar la fórmula básica de valoración de un inmueble “de conformidad con la normativa de valoración inmobiliaria” (en este caso el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo -RVLS-) en una situación de suelo urbanizado (artículos 19 y siguientes) que de forma simplificada se puede expresar de la siguiente forma: $Vv = Vc + Vr + Bp$ Donde Vv es el valor en venta del inmueble obtenido por el método de comparación, Vc son los costos de construcción obtenidos por el método del coste o reposición, Vr es el valor de repercusión del suelo por metro cuadrado construido, y Bp es el beneficio de promotor que, con carácter general puede oscilar entre un 20% y un 30% del Vv.

Pues bien, la aplicación del principio de proporcionalidad implica “la indemnización sustitutoria al aprovechamiento urbanístico materializado sin título” (artículo 48 del RDU A) con carácter previo a la legalización de la actuación y, por consiguiente, antes de la conclusión del expediente sancionador con la imposición de la correspondiente multa. Por tanto en la determinación de la sanción teniendo en cuenta el posible beneficio obtenido (ahora el decomiso del beneficio), no se debe considerar el factor Vr. En todo caso se considerará el factor Bp (siempre que el infractor sea promotor), o la posible reducción de costos (factor Vc aplicable a la figura del infractor promotor o constructor). Y esto, teniendo en cuenta que de este beneficio (incremento del Bp, más reducción del Vc) se han de reducir los costos invertidos en la restauración del orden urbanístico (demoliciones o reconstrucciones, por ejemplo).

Ver Artículo 165. “Decomiso de las ganancias provenientes de la infracción”.

1790 “En el caso de parcelaciones urbanísticas, el restablecimiento de la legalidad se llevará a cabo mediante la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa, en la forma y en las condiciones que se determinen reglamentariamente. Quedarán excluidas de la reagrupación las parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido la limitación temporal” (artículo 151.4 de la LISTA).

El artículo 104.3 de la LOUA determinaba que “la reparcelación será forzosa cuando el municipio la imponga, de oficio o a instancia de parte, por ser necesaria para la ejecución del instrumento de planeamiento”.

1791 Artículos 161 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

1792 Imposibilidad física, básicamente que pueda afectar a la seguridad, salubridad, accesibilidad, etc. de lo edificado.

1793 Imposibilidad jurídica de actuar. Por ejemplo, imposibilidad de disponer del bien por parte del obligado, afecciones a terceros, etc..

1794 Se debe cumplir con la exigencia de restauración hasta donde sea posible, teniendo en cuenta las imposibilidades físicas o jurídicas de la actuación.

1795 Sobre todo si implica un mayor aprovechamiento sobre el AS por parte del titular.

1796 La actuación que implique un cumplimiento por equivalencia no puede suponer enriquecimiento para el infractor, una vez contemplada la medida compensatoria y la posible sanción. Ver artículo 165 de la LISTA: “Decomiso de las ganancias provenientes de la infracción”. Artículo 72 del

RDUa.

1797 Artículo 174 de la LISTA. Declaración de AFO.

1798 Y advierte que “reglamentariamente se desarrollarán las causas de imposibilidad legal o material y el procedimiento que lo regule”.

1799 Artículo 158 de la LISTA.

1800 “Tales medidas podrán acordarse antes de iniciar el procedimiento”. Artículo 56 de la LPACAP.

1801 Artículo 153 y 154 de la LISTA.

1802 Conviene recordar que “se entenderá por inexactitudes, falsedades u omisiones esenciales aquellas relativas a manifestaciones obligatorias que impidan a la Administración el control de lo realmente realizado y las que carezcan de alguna autorización o informe administrativo previo exigido por la legislación sectorial. Si la Administración detecta en la declaración presentada inexactitudes u omisiones no esenciales, pero juzga necesaria su corrección, requerirá al declarante para que las corrija en diez días”.

1803 Reglas generales para actuación sin licencia. Requerimiento de legalización y en caso de no ser posible o no proceder la misma, procedimiento de restauración del orden.

1804 Artículos 56 y siguientes del RD1093/1997. Artículo 66.1.c del TRLSRU.

Se anotara el “inicio de los procedimientos regulados en este capítulo y las medidas provisionales y definitivas adoptadas, así como las limitaciones de las edificaciones ilegales frente a las que, por el transcurso de los plazos, no quepa acordar su adecuación a la ordenación territorial y urbanística. También deberá instar la cancelación del correspondiente asiento cuando el acto administrativo a que se refiera deje de producir efectos” (artículo 159.2 de la LISTA).

1805 La obligación solidaria es una modalidad de obligación con pluralidad de sujetos, que consiste en que existiendo varios deudores o acreedores, de una prestación que, pudiendo ser divisible, se puede exigir a cada uno de los deudores o acreedores por el total de ella, de manera que el efectuado o recibido por uno de ellos, extingue toda la obligación respecto del resto.

https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMt-MSbF1jTAAUUMTA3MTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOCSoAGTds-fzUAAAA=WKE. Noviembre 2021.

1806 “En tales casos, los plazos para el ejercicio de las potestades administrativas se iniciarán o reanudarán, si se hubieran suspendido, una vez que se notifique la resolución judicial firme a la Administración competente” (artículo 159.3 de la LISTA).

1807 Artículo 185.2.B de la LOUA:

“Los que afecten a:

a) Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección, terrenos incluidos en la Zona de Influencia del Litoral o terrenos incluidos en parcelaciones urbanísticas en suelos que tengan la consideración de no urbanizable, con la salvedad recogida en el apartado A) anterior.

b) Bienes o espacios catalogados.

c) Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones, en los términos que se determinen reglamentariamente.

d) Las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal, en los términos que se determinen reglamentariamente”.

1808 “Cuando un acto de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación, o cualquier otro de transformación o uso del suelo, del vuelo o del subsuelo que esté sujeto a cualquier aprobación o a licencia urbanística previas, se realice, ejecute o desarrolle sin dicha aprobación o licencia o, en su caso, sin orden de ejecución, o contraviniendo las condiciones de las mismas, la persona titular de la Alcaldía deberá ordenar, en todo o en la parte que proceda, la inmediata suspensión de las obras o el cese del acto o uso en curso de ejecución, realización o desarrollo, así como del suministro de cualesquiera servicios públicos. Esta medida se adoptará cuando se aprecie la concurrencia de las

circunstancias anteriores, incluso con carácter previo al inicio del expediente de restablecimiento del orden jurídico perturbado”.

1809 Artículo 44 del RDUa:

“A los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá que legitiman la intervención subsidiaria de la Comunidad Autónoma la realización, sin licencia u orden de ejecución, o contraviniendo sus condiciones, de actuaciones que:

A) Supongan una actividad de ejecución realizada sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación, entendiéndose por tal el instrumento de planeamiento que contenga la ordenación pormenorizada y detallada, en su caso.

B) Tengan por objeto una parcelación urbanística en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.

C) Comporten, en los términos previstos en el artículo 188.1.c) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, una afección a:

a) Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección, o incluidos en la zona de influencia de litoral.

b) Bienes y espacios catalogados.

c) Parques, jardines, espacios libres, o infraestructuras o demás reservas para dotaciones, cuando tales actuaciones tengan por objeto la implantación de usos, edificaciones, construcciones o instalaciones no permitidas o incompatibles con las condiciones establecidas por el planeamiento y, en todo caso, cuando se excluya o limite de forma parcial o total el uso o disfrute de los mismos conforme a su calificación urbanística.

d) Las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal, siempre que:

1. Supongan incumplimiento de la obligación de reserva para su destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, de los terrenos equivalentes al treinta por ciento de la edificabilidad residencial del ámbito correspondiente, o al porcentaje superior que se hubiera establecido en el instrumento de planeamiento aplicable.

2. Se realicen sobre equipamientos y servicios clasificados o con carácter de sistemas generales con destino dotacional público y tengan por objeto la implantación de usos, edificaciones, construcciones o instalaciones prohibidos o incompatibles con las condiciones establecidas por el planeamiento y, en todo caso, cuando se excluya o limite de forma parcial o total el uso o disfrute de los mismos.

3. Alteren los usos globales establecidos en el instrumento de planeamiento o impliquen un aumento en las densidades y edificabilidades globales para las distintas zonas del suelo urbano y para los sectores del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable ordenado y sectorizado, y, en todo caso, cuando se produzca en áreas o sectores con ordenación pormenorizada, un aumento del aprovechamiento que comporte una disminución en la proporción y calidad de las dotaciones previstas.

4. Conlleven en suelo urbanizable no sectorizado, la implantación de usos o actos establecidos como incompatibles por el planeamiento o que imposibiliten o condicionen de forma parcial o total el desarrollo de las condiciones de sectorización o los criterios para la disposición de los sistemas generales.

5. Contravengan las condiciones de protección establecidas en el planeamiento o en su normativa específica para centros históricos de interés, así como para cualquier otro elemento o espacio que requiera especial protección por su singular valor arquitectónico, histórico o cultural, incluyendo, en su caso, bienes y espacios en curso de catalogación, y sus entornos de protección en los términos establecidos por su normativa específica.

6. Contravengan las condiciones de protección establecidas en el planeamiento o en su normativa específica para los ámbitos de hábitat rural diseminado, y, en todo caso, cuando la actuación induzca o facilite la formación de nuevos asentamientos.

7. Repercutan negativamente sobre las redes estructurantes de tráfico, aparcamientos y transportes públicos de la ciudad o sobre cualesquiera sistemas generales de incidencia o interés regional o singu-

lar”.

1810 Artículo 6o de la LBRL.

“Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local”.

1811 “(...) comprende la ordenación, ejecución y disciplina sobre aquellas actuaciones, usos y asentamientos existentes o futuros cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio”

1812 Artículo 14.1.a de la LISTA.

1813 Artículo 14.1.c de la LISTA.

1814 PGOM, POI y PBOM.

1815 Ver referencia a la legislación estatal. LBRL.

1816 Al Alcalde, según el artículo 21 de la LBRL. En los municipios de gran población, Junta de Gobierno Local que podrá delegar en Tenientes de Alcalde, según el artículo 127 de la LBRL.

1817 Son expedientes diferenciados en el sentido de que su objeto material e incluso el sujeto afectado, son diferentes. Ahora bien, deben de tramitarse coordinados los dos expedientes, ya que se influyen mutuamente (reducción de la sanción, atenuantes o agravantes, determinación del posibles beneficio económico o no, etc.).

1818 Artículo 115.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León:

“Son infracciones urbanísticas las acciones u omisiones que vulneren lo establecido en la legislación urbanística o en el planeamiento urbanístico, tipificadas y sancionadas en este capítulo”.

1819 “Si las actuaciones constitutivas de ilícito se realizaron al amparo de instrumento de ordenación o acto administrativo no cabrá sancionar hasta que sea anulado” (artículo 160.3 de la LISTA).

1820 **MIGALLON RUBERT, Juan.** (Obra citada).

1821 Artículos 63, 64 y 85 de la LPACAP.

1822 Artículo 139. (“Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias”).

“Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes”.

Artículo 140, “Clasificación de las infracciones”.

“1. Las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán en muy graves, graves y leves.

Serán muy graves las infracciones que supongan:

a) Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

b) El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

c) El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.

d) Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público.

e) El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

f) Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

2. Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades.

b) La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos.

c) La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos.

d) La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público.

e) La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público”.

Artículo 141, “Límites de las sanciones económicas”.

“Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.

Infracciones graves: hasta 1.500 euros.

Infracciones leves: hasta 750 euros”.

1823 Artículo 101 de la LPACAP:

“1. Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.

2. En cualquier caso no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal”.

1824 Lo que supone un incremento sustancial en relación con la horquilla señalada para la infracciones graves en la LOUA, que sólo podían alcanzar la cifra de 5.999 € (artículo 208.3.b)

1825 Valor como suelo en “situación de urbanizado”, artículo 37 del TRLSRU. Valor como suelo en “situación de rural”, artículo 36 del TRLSRU.

1826 Artículo 128.d de la LISTA. Bienes integrantes del PPS.

“Los ingresos obtenidos en virtud de las sanciones urbanísticas, una vez descontado el importe destinado a garantizar el coste de la actividad administrativa de inspección y disciplina territorial y urbanística”.

1827 Propuesta y desarrollo de actuación de transformación. Artículo 25 de la LISTA.

1828 Como ha señalado **Rebollo Puig (REBOLLO PUIG, Manuel.** “Las infracciones urbanísticas y su sanción. Derecho urbanístico de Andalucía -comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía-”. Tirant lo Blanch, 2003)), “no bastará, desde luego, comprobar que se está ante una infracción grave o muy grave para imponerlas sino que habrá que justificarlo expresa y detalladamente en las circunstancias concretas que se presentan en el caso determinado. Una abundante jurisprudencia producida ante previsiones legales similares en otros sectores del ordenamiento (...) lo demuestra sobradamente pues es una constante la anulación de las sanciones complementarias si no aparece específicamente motivada su imposición”.

1829 La Comisión Consultiva de Contratación Pública, adscrita a la Dirección General de Patrimonio, es un órgano colegiado consultivo de la Administración Andaluza al que pueden acudir también la Administración Local y las Universidades Públicas de Andalucía, además, de las organizaciones empresariales con representatividad en la Comunidad Autónoma de Andalucía, afectados por la contratación administrativa. Decreto 98/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa.

1830 Artículo 171.1 de la LISTA.

1831 Artículo 85 de la LPACAP. Artículos 28 y 29 de la LRJSP.

1832 Prohibición de ganancias obtenidas por la infracción. Artículo 165 de la LISTA. (“Decomiso de las ganancias provenientes de la infracción”).

1833 En el RDU (artículo 75.e). Concepto de reincidencia.

“La comisión de la infracción por persona a la que se haya impuesto con anterioridad una sanción firme por cualesquiera infracciones graves o muy graves en los últimos cuatro años”.

1834 La noción de comiso o decomiso se emplea para nombrar a una pena que implica la privación del producto o de los instrumentos de un acto ilícito. También se llama decomiso a aquello que es decomisado (incautado a modo de castigo).

Ver **SALOM PARETS, Aida**. *“El comiso del beneficio económico en el derecho urbanístico sancionador”*. Revista español de derecho administrativo. Número 203. 2020.

1835 Ver artículo 186.8 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura:

“En ningún caso, la infracción urbanística puede suponer un beneficio económico para la persona infractora. Cuando la suma de la sanción impuesta y del coste de las actuaciones de restauración del orden urbanístico arroja una cifra inferior a dicho beneficio, se incrementará la cuantía de la multa hasta alcanzar el montante del mismo”.

1836 Valor como suelo en *“situación de rural”*, artículo 36 del TRLSRU.

1837 Valor como suelo en *“situación de urbanizado”*, artículo 37 del TRLSRU.

1838 Método de comparación o de actualización de rentas (artículos 20 al 33 de la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras).

1839 Cálculo del rendimiento desde que la edificación o construcción es utilizable, hasta su desaparición con la demolición.

1840 La licencia urbanística no otorga derechos. Estos están reconocidos en el planeamiento y pueden hacerse efectivos una vez cumplidas las obligaciones correlativas en función de la clase y categoría de suelo. Lo que hace la licencia es comprobar que lo pretendido es conforme a las condiciones establecidas en la ordenación urbanística. Por tanto, una vez solicitada la licencia de un acto que es legalizable no hay ningún beneficio extra. El beneficio que se obtiene es el previsto por la propia ordenación urbanística.

1841 Indemnización por daños y perjuicios. Artículo 170.4 de la LISTA:

“Declarada en la resolución la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados a la Administración, su cuantificación podrá realizarse en procedimiento complementario, en los términos previstos en la normativa de procedimiento administrativo común. Asimismo, procederá ese procedimiento cuando se exija tal indemnización a sujetos distintos de los imputados en el sancionador. Este procedimiento complementario podrá iniciarse dentro del año siguiente a la firmeza de la resolución del procedimiento sancionador”.

1842 Artículo 81 y siguientes de la LRJSP.

1843 *“El dolo es la realización de una acción que suponga un daño o perjuicio a otro, debiendo realizarse dicha acción de manera voluntaria. El dolo consiste en cometer un delito de manera deliberada, con intencionalidad y sabiendo las consecuencias que puede traer consigo dicho acto delictivo”.*

<https://www.conceptosjuridicos.com/dolo/>. Noviembre 2021.

1844 *“El concepto de culpa penal es semejante al de culpa civil: en ambos casos la culpa se define por una omisión de la conducta debida para prever y evitar el daño. Se manifiesta por la imprudencia, negligencia, impericia o inobservancia de reglamentos o deberes.*

Sin embargo, en la apreciación de la culpa a los fines del resarcimiento del daño, en un caso, y de la represión del delito, en el otro, existen pautas diversas: en el primer caso la culpa se aprecia como un criterio muy afinado para no dejar a la víctima sin reparación; en el segundo, existe mayor rigor para valorar las circunstancias constitutivas de la culpa con el propósito de no condenar a un inocente.

De allí que: la más leve culpa impone responsabilidad civil al autor de un daño y, por consiguiente, una absolución penal por falta de culpa no hace cosa juzgada en lo civil. Corolario del mismo principio es que puede fundarse la responsabilidad civil en una simple culpa en la vigilancia y que aun ésta se

presuma, lo que no se admite, en principio, en materia penal”.

<https://es.wikipedia.org/wiki/Culpa>. Noviembre 2021.

1845 Artículo 9 de la LOE (*“El promotor”*).

“1. Será considerado promotor cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título.

2. Son obligaciones del promotor:

a) Ostentar sobre el solar la titularidad de un derecho que le faculte para construir en él.

b) Facilitar la documentación e información previa necesaria para la redacción del proyecto, así como autorizar al director de obra las posteriores modificaciones del mismo.

c) Gestionar y obtener las preceptivas licencias y autorizaciones administrativas, así como suscribir el acta de recepción de la obra.

d) Suscribir los seguros previstos en el artículo 19.

e) Entregar al adquirente, en su caso, la documentación de obra ejecutada, o cualquier otro documento exigible por las Administraciones competentes”.

Artículo 11 de la LOE (*“El constructor”*).

“1. El constructor es el agente que asume, contractualmente ante el promotor, el compromiso de ejecutar con medios humanos y materiales, propios o ajenos, las obras o parte de las mismas con sujeción al proyecto y al contrato.

2. Son obligaciones del constructor:

a) Ejecutar la obra con sujeción al proyecto, a la legislación aplicable y a las instrucciones del director de obra y del director de la ejecución de la obra, a fin de alcanzar la calidad exigida en el proyecto.

b) Tener la titulación o capacitación profesional que habilita para el cumplimiento de las condiciones exigibles para actuar como constructor.

c) Designar al jefe de obra que asumirá la representación técnica del constructor en la obra y que por su titulación o experiencia deberá tener la capacitación adecuada de acuerdo con las características y la complejidad de la obra.

d) Asignar a la obra los medios humanos y materiales que su importancia requiera.

e) Formalizar las subcontrataciones de determinadas partes o instalaciones de la obra dentro de los límites establecidos en el contrato.

f) Firmar el acta de replanteo o de comienzo y el acta de recepción de la obra.

g) Facilitar al director de obra los datos necesarios para la elaboración de la documentación de la obra ejecutada.

h) Suscribir las garantías previstas en el artículo 19”.

1846 Sin ser propietarios, ostentan un derecho que les da posibilidades decisorias sobre la ejecución, tal como ocurre si se es titular de algún derecho real (superficiario, por ejemplo).

1847 Artículo 12 de la LOE (*“El director de obra”*).

“1. El director de obra es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato, con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto.

2. Podrán dirigir las obras de los proyectos parciales otros técnicos, bajo la coordinación del director de obra.

3. Son obligaciones del director de obra:

a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico director de obra que tenga la titulación profesional habilitante.

En el caso de la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del

artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.

Cuando las obras a realizar tengan por objeto la construcción de las edificaciones indicadas en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

Cuando las obras a realizar tengan por objeto la construcción de las edificaciones indicadas en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2, la titulación habilitante será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

Idénticos criterios se seguirán respecto de las obras a las que se refieren los apartados 2.b) y 2.c) del artículo 2 de esta Ley.

b) Verificar el replanteo y la adecuación de la cimentación y de la estructura proyectadas a las características geotécnicas del terreno.

c) Resolver las contingencias que se produzcan en la obra y consignar en el Libro de Ordenes y Asistencias las instrucciones precisas para la correcta interpretación del proyecto.

d) Elaborar, a requerimiento del promotor o con su conformidad, eventuales modificaciones del proyecto, que vengán exigidas por la marcha de la obra siempre que las mismas se adapten a las disposiciones normativas contempladas y observadas en la redacción del proyecto.

e) Suscribir el acta de replanteo o de comienzo de obra y el certificado final de obra, así como conformar las certificaciones parciales y la liquidación final de las unidades de obra ejecutadas, con los visados que en su caso fueran preceptivos.

f) Elaborar y suscribir la documentación de la obra ejecutada para entregarla al promotor, con los visados que en su caso fueran preceptivos.

g) Las relacionadas en el artículo 13, en aquellos casos en los que el director de la obra y el director de la ejecución de la obra sea el mismo profesional, si fuera ésta la opción elegida, de conformidad con lo previsto en el apartado 2.a) del artículo 13”.

Artículo 13 de la LOE (“El director de la ejecución de la obra”).

“1. El director de la ejecución de la obra es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado.

2. Son obligaciones del director de la ejecución de la obra:

a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico director de la ejecución de la obra que tenga la titulación profesional habilitante.

Cuando las obras a realizar tengan por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto técnico. Será ésta, asimismo, la titulación habilitante para las obras del grupo b) que fueran dirigidas por arquitectos.

En los demás casos la dirección de la ejecución de la obra puede ser desempeñada, indistintamente, por profesionales con la titulación de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico.

b) Verificar la recepción en obra de los productos de construcción, ordenando la realización de ensayos y pruebas precisas.

c) Dirigir la ejecución material de la obra comprobando los replanteos, los materiales, la correcta ejecución y disposición de los elementos constructivos y de las instalaciones, de acuerdo con el proyecto y con las instrucciones del director de obra.

d) Consignar en el Libro de Órdenes y Asistencias las instrucciones precisas.

e) Suscribir el acta de replanteo o de comienzo de obra y el certificado final de obra, así como elaborar y suscribir las certificaciones parciales y la liquidación final de las unidades de obra ejecutadas.

f) Colaborar con los restantes agentes en la elaboración de la documentación de la obra ejecutada,

aportando los resultados del control realizado”.

1848 Personas que han procedido a tramitar y/o ejecutar una parcelación urbanística. Son responsables de una infracción si realizan una parcelación urbanística en suelo rústico o si la ejecutan sin licencia

1849 La obligación es solidaria cuando en las relaciones con el acreedor común cada deudor está obligado a pagar la integridad de la deuda.

1850 *La deontología profesional*, (), se configura como una medida de control preventivo y didáctico del ejercicio profesional. Además es una función legal atribuida a los colegios profesionales a fin de vigilar que la actividad profesional desempeñada sea la correcta, velar por que se mantengan unos elevados estándares de calidad en la prestación de los servicios de los que son beneficiarios los consumidores, clientes, usuarios y pacientes, y por supuesto, para controlar el intrusismo, la posible entrada de personas que bajo la apariencia de profesionales competentes, desarrollan actividades que suponen una intromisión en la profesión y un abuso que con su ejercicio puede ocasionar daño a los beneficiarios del mismo”.

<http://www.unionprofesional.com/la-deontologia-profesional-como-norma-que-dicta-la-conducta-de-los-profesionales/>. Diciembre 2021.

1851 Principio de no concurrencia de sanciones. artículo 31 de la LRJRP. Como ha comentado **Amate Ávila (AMATE ÁVILA, María Luisa**. “La potestad sancionadora y sus especialidades en materia de patrimonio histórico”. El patrimonio inmueble. Mayo 2012.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Sp1REbNkouYJ:www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/3303/3303+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es>. Noviembre 2021), “el principio non bis in ídem se traduce en dos prohibiciones: no es posible imponer dos sanciones administrativas por lo mismo al mismo.

Las citadas prohibiciones exigen la concurrencia de una triple identidad:

1. Identidad en el sujeto (...).
2. Identidad de hechos (...).
3. Identidad de fundamento (...).

1852 Ver el concepto de falta o delito continuado regulado en el artículo 74.1 del C.P.

Para **Rebollo Puig (REBOLLO PUIG, Manuel y OTROS**. “Derecho Administrativo sancionador”. Lex Nova. 2010) “hay varias acciones y varias infracciones, esto es, un concurso real de ilícitos que, sin embargo, se castiga con una sola sanción -más grave, según el artículo 74.1 CP- pero no por aplicación del non bis in ídem sino en virtud de otros criterios como la proporcionalidad. Así lo indica alguna sentencia”, que explican “que en el caso de infracciones continuadas sí hay una pluralidad de infracciones aunque, para evitar un resultado sancionador desproporcionado, se imponga una sola sanción”.

1853 Artículos 21.1.m y 127.1.l de la LRBRL (en el primera caso la atribución es el Alcalde y en el segundo -municipios de gran población- a la Junta de Gobierno Local). El artículo 195.1.a de la LOUA atribuía esta competencia, el cualquier caso, al Alcalde, y así lo hace el artículo 65.1.a del RDU. Ahora bien, el mencionado artículo 127.1.l de la LRBRL señala como competencia de la Junta de Gobierno Local en municipios de gran población la de “ejercer la potestad sancionadora salvo que por ley esté atribuida a otro órgano”, y la LISTA no atribuye la potestad a ningún órgano en concreto.

1854 Artículo 60 de la LBRLL:

“Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local”.

1855 Artículos 63, 64 y 85 de la LPACAP. Artículos 25 al 31 de la LRJSP. Artículos 65 al 67 del RDU.

1856 Artículo 67. 91 y 92 de la LPACAP.

1857 Artículo 84.1 del RDU:

“El plazo de prescripción de las infracciones urbanísticas comenzará a computarse desde el día en que la infracción se haya cometido o, en su caso, desde aquél en que hubiera podido incoarse el procedimiento. A este último efecto, se entenderá posible la incoación del procedimiento sancionador desde el momento de la aparición de signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción, y nunca antes de la completa terminación de los actos.

En los supuestos de actos constitutivos de una infracción urbanística que se realicen al amparo de aprobación, licencia preceptiva u orden de ejecución, el plazo de prescripción empezará a computarse desde el momento de la anulación del título administrativo que los ampare”.

1858 Artículo 22 de la LPACAP.

“Asimismo, se interrumpirá el plazo durante la instrucción de causa penal y las actuaciones del Ministerio Fiscal, con conocimiento del imputado y se reiniciará con la notificación de la resolución del Ministerio Fiscal o del pronunciamiento de la autoridad judicial” (artículo 169.1 de la LISTA).

1859 Artículo 30.3 de la LRJSP:

“El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso”.

1860 Artículo 30.3. último párrafo de la LRJSP:

“En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso”.

1861 Artículo 85 de la LPACAP.

“1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.

3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente”.

1862 Artículo 57.3 del RDU:

“Del mismo modo, la sanción se reducirá en un cincuenta por ciento de su cuantía, a solicitud del sujeto infractor, cuando se cumplan acumuladamente los siguientes requisitos:

a) que el infractor muestre por escrito su conformidad con la sanción y abone el importe de la multa en el plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de la sanción.

b) Que el infractor se comprometa a restaurar el orden infringido a su situación inicial en los plazos que le señale la Administración y garantice este compromiso mediante aval del cien por cien del importe de las obras o actuaciones necesarias”.

1863 Artículo 79.2 del RDU.

1864 **RUIZ BURSÓN, Francisco Javier.** *“La declaración en situación de asimilación al régimen de fuera de ordenación: pasado, presente y futuro”.* Instituto Nacional de Administración Pública. 2016. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506945>. Noviembre 2021.

1865 En una línea similar a la señalada en la LOUA se pronuncia el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, ya que en su artículo 269.4 describe las posibilidades concretas de acción en edificaciones irregulares, apartándose del contenido específico de los FO: *“el mero transcurso del plazo a que se refiere el apartado primero no conllevará la legalización de las obras realizadas y, en consecuencia, no podrán llevarse a cabo, en tanto persista la trasgresión del ordenamiento urbanístico, obras de reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido, pero sí las pequeñas reparaciones exigidas por razones de seguridad e higiene”.* También el artículo 129 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, separa el régimen del FO del de AFO, describiendo las posibles acciones en el primer caso como las que no *“podrán autorizar obras de consolidación, de aumento de volumen ni de modernización. Sin embargo, serán autorizables, excepcional y motivadamente, con renuncia expresa a su posible incremento del valor de expropiación, las reparaciones que exijan la salubridad pública, la seguridad y la higiene de las personas que residan en ellas u ocupen las edificaciones mencionadas”*, mientras que para el segundo *“no se podrá hacer ningún tipo de obra. Además, en caso de que estas edificaciones se hayan ejecutado con posterioridad al 1 de marzo de 1987, tampoco se podrá obtener la contratación de servicios de suministro de energía eléctrica, gas, agua, saneamiento, teléfono, telecomunicaciones o de naturaleza similar. Este régimen será aplicable mientras no se obtenga la legalización de las construcciones o edificaciones de acuerdo con la legislación y el planeamiento en vigor”.* Sin embargo, esta diferenciación de regímenes no está clara en otras legislaciones. Por ejemplo, el artículo 208.3 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria, señala que transcurridos los plazos para proceder a la restauración del orden *“sin que el Ayuntamiento hubiera adoptado acuerdo alguno no conlleva sin más la legalización de las obras realizadas, que quedarán en situación de fuera de ordenación, salvo que con posterioridad el titular obtuviera la oportuna licencia municipal”*, teniendo en cuenta que el FO regulado en el artículo 88 no establece discriminación entre situaciones:

“1. Los edificios, instalaciones y usos del suelo existentes con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que resultaren disconformes con el mismo serán calificados como fuera de ordenación. Quedarán en todo caso fuera de ordenación los edificios y construcciones cuya expropiación o demolición estuviera expresamente prevista en el Plan.

2. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo f) del apartado 1 del artículo 44, el Plan General deberá relacionar expresamente los edificios o instalaciones calificados como fuera de ordenación o establecer los criterios objetivos que permitan su identificación concreta. No obstante, cuando alguna instalación resultara claramente disconforme con las previsiones del Plan en atención a los criterios del apartado 1 de este artículo y no apareciera en la relación de edificios fuera de ordenación, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de parte, resolverá sobre su situación jurídica, con audiencia previa del interesado. La resolución que concrete el régimen de fuera de ordenación podrá suplir la ausencia de previsión del Plan.

3. Salvo que el propio planeamiento disponga otra cosa, en los edificios que se declaren fuera de ordenación no podrán realizarse obras de consolidación, aumento de volumen, modernización e incremento de su valor de expropiación, aunque sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato y la seguridad física del inmueble. En dichos edificios podrán asimismo realizarse otro tipo de obras cuando, a requerimiento de los propietarios, el Ayuntamiento levante acta previa en la que se recoja el estado, situación y valoración del edificio, a efectos de expropiación, y ésta sea aceptada expresamente por aquéllos.

4. Cuando la disconformidad con el Plan no impida la edificación en el mismo solar, el propietario po-

drá obtener licencia de demolición, sometiéndose en lo sucesivo al nuevo planeamiento, en los términos que resulten de la clase de suelo de que se trate. Los eventuales arrendatarios tendrán el derecho de retorno que les reconoce la legislación del Estado”.

En una línea parecida a la anterior se pronuncia el 182.4 en relación con el 24.2.d del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha:

“Transcurridos cuatro años desde la terminación de la operación o cese de las actividades clandestinas o ilegales, la Administración no podrá ordenar la demolición de las edificaciones, instalaciones o construcciones derivadas de las mismas.

No obstante, dichas edificaciones quedarán sujetas al régimen de fuera de ordenación y cualquier operación que implique aumento de volumen o consolidación requerirá la previa aprobación de un proyecto de legalización. En dicho proyecto, se contemplarán el conjunto de medidas necesarias para la reducción o eliminación del impacto de la actuación en los servicios urbanísticos, dotación de espacios públicos u otras análogas. La Administración podrá aprobar dichos proyectos de oficio”.

“El régimen de las construcciones y edificaciones preexistentes que queden en situación de fuera de ordenación a la entrada en vigor del planeamiento por total incompatibilidad con sus determinaciones, en las que sólo se podrán autorizar obras de mera conservación, así como el correspondiente a las sólo parcialmente incompatibles, en las que se podrá autorizar las obras de mejora o reforma que se determinen”.

1866 Artículo 51 del RDU, “cumplimiento por equivalencia”. Artículo 155 de la LISTA.

1867 Según el artículo 53 del RDU los actos de usos del suelo, obras e instalaciones sobre los que ya no sea posible adoptar medidas de restauración de la legalidad por haber transcurrido los plazos, quedarán asimilados al régimen de fuera de ordenación. “En idéntica situación quedarán, en la medida que contravengan la legalidad urbanística, las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada” según lo previsto en el RDU. La resolución que acuerde el transcurso del plazo o el cumplimiento por equivalencia de las medidas de reposición, fijará el régimen concreto del “fuera de ordenación”.

1868 El artículo 2.1 del DA2/2102 definió el concepto de “edificación” a los efectos del mismo: “Bajo el término genérico de edificación se incluye todo tipo de obras, instalaciones y construcciones susceptibles de soportar un uso que debe contar con licencia urbanística, sin perjuicio de los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos que fueran necesarios en razón a la legislación aplicable”. Este concepto de “edificación” puede equipararse al señalado en el artículo 2.2.a de la LOE, teniendo en cuenta que el apartado 3 de ese mismo artículo 2 afirma que “se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio”. El matiz importante es que estas “edificaciones” tienen que “soportar un uso que debe contar con licencia urbanística”, y que aquí entraba en juego la definición de actos sujetos a licencia señalados en su día en el artículo 169.1 de la LOUA (concretados en el artículo 8 del RDU), y la problemática que puede plantear que alguno de los actos señalados puedan ser objeto, en determinados supuestos, no de licencia, sino de comunicación (DR o CP). Hay que tener en cuenta que no son objeto de licencia, sino de DR “las obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente” (artículo 138.1.a de la LISTA).

1869 Para los AFO en general, las condiciones mínimas de seguridad y salubridad son las previstas en el artículo 7 del DLA3/2019:

“1. En ausencia de normativa municipal, se entenderá que la edificación terminada reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad cuando disponga de:

a) Las necesarias condiciones de seguridad estructural sin que se pueda encontrar afectada por lesiones que pongan en peligro a sus ocupantes o a terceras personas, o repercutan sobre los predios colindantes.

b) Las condiciones de estanqueidad y aislamiento necesarias para evitar la presencia de agua y humedades que puedan afectar a la salud de las personas.

c) Un sistema de abastecimiento de agua y de electricidad que posibilite las dotaciones mínimas exigibles en función del uso al que se destina, debiendo ajustarse las instalaciones que conforman estos sistemas a lo establecido en la normativa de aplicación.

Cuando el sistema de abastecimiento de agua sea autosuficiente, realizado mediante pozos, aljibes, balsas u otros medios autorizados, éstos deberán reunir las condiciones exigidas por la normativa de aplicación. En todo caso, deberá quedar garantizada la aptitud de las aguas para el consumo humano.

d) Un sistema de evacuación de aguas residuales que se encuentre en buen estado de funcionamiento, así como con un sistema de depuración que cuente con las garantías técnicas necesarias para evitar la contaminación del terreno y de las aguas subterráneas o superficiales.

Cuando el sistema de saneamiento sea autosuficiente, deberá estar homologado y contar con los correspondientes contratos de mantenimiento.

2. Cuando la edificación se destine al uso residencial además deberá cumplir las siguientes exigencias:

a) La edificación deberá incluir como mínimo una estancia que realice las funciones de estar y descanso, un equipo de cocina y un cuarto de aseo independiente.

b) Las piezas habitables no pueden estar situadas en planta sótano.

c) Todas las piezas habitables deben disponer de iluminación y ventilación natural desde un espacio abierto exterior o patio de luces, excepto los cuartos de aseo y las dependencias auxiliares”.

1870 La situación de AFO se produce por el transcurso de los plazos para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística pero, mientras no se declare el AFO, esa edificación irregular terminada y para la que hubiera transcurrido el plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística, se encuentra en la siguiente situación:

-No puede acceder a los servicios básicos, ni siquiera de forma autónoma.

-No pueden realizarse obras de ningún tipo, ni siquiera las de conservación y mantenimiento.

En las edificaciones irregulares para las que hubiera transcurrido el plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística no se puede hacer ningún tipo de obras mientras no se declaren en situación de AFO.

De conformidad a lo dispuesto en la legislación estatal del suelo (artículo 28.4.a del TRLSRU), dichas edificaciones pueden inscribirse, previa comprobación por el Registrador de la inexistencia de anotación preventiva de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la edificación, y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general, estando obligado el Registrador a dar cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas.

Cuando la inscripción se hubiera practicado sin certificación municipal en relación a la situación urbanística de la referida edificación (pues la legislación estatal admite que el certificado lo emita cualquier técnico competente y que se inscriba mediante acta notarial descriptiva de la finca o por certificación catastral descriptiva y gráfica), el Ayuntamiento está obligado, bajo su responsabilidad a “dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario”.

Limitaciones que, en el caso que nos ocupa son las indicadas en la propia Ley

1871 A los efectos de certificación técnica de cara a la inscripción de obra nueva en el Registro de la Propiedad, el artículo 50 del RD1093/1997, señala al técnico competente:

“A los efectos de lo dispuesto en este capítulo, se tendrá por técnico competente:

1. El que por sí solo o en unión de otros técnicos hubiere firmado el proyecto para el que se concedió la licencia de edificación.

2. El que por sí solo o en unión de otros tuviere encomendada la dirección de la obra.

3. Cualquier otro técnico, que mediante certificación de su colegio profesional respectivo, acredite que tiene facultades suficientes.

4. *El técnico municipal del Ayuntamiento competente que tenga encomendada dicha función”.*

1872 Las condiciones mínimas de seguridad y salubridad exigibles para poder declarar AFO serán las establecidas en las ordenanzas municipales que, como mínimo, comprenderán las reguladas en el artículo 7 del DLA3/2019.

1873 El artículo 9 del DLA3/2019 concreta el régimen aplicable a las edificaciones declaradas AFO, determinando que *“no supone su legalización, ni produce efectos sobre aquellos otros procedimientos a los que hubiera dado lugar la actuación realizada en contra del ordenamiento jurídico. Para las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación no procederá la concesión de licencias de ocupación o de utilización”*; de tal forma que *“el reconocimiento de que la edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad, determina la aptitud física de la edificación para su utilización, pero no presupone el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fueran exigidos para autorizar las actividades que en la misma se lleven o puedan llevar a cabo”*, refiriéndose exclusivamente a la edificación (el contenedor) y posibilita su uso, pero no alcanza, ni mucho menos legaliza, la actividad o el cambio de actividad, por lo que para la edificación declarada AFO es posible conceder licencia de actividad o cambio de actividad, pero tras seguir el procedimiento legalmente establecido para cada caso y siempre que no sean necesarias más obras que las autorizables en una edificación declarada en situación de AFO.

El artículo 9 sigue previendo que *“una vez otorgado el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación, sólo podrán autorizarse las obras de conservación necesarias para el mantenimiento estricto de las condiciones de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destine la edificación”*, señalando que *“cuando las edificaciones reconocidas en situación de asimilado a fuera de ordenación no cuenten con acceso a los servicios básicos de saneamiento y abastecimiento de agua y electricidad prestados por compañías suministradoras, o cuando los mismos se hayan realizado sin las preceptivas autorizaciones, podrá autorizarse el acceso a los mismos siempre que no se precisen más obras que las necesarias para la acometida a las redes de infraestructuras existentes. Las compañías acreditarán la viabilidad de la conexión en estos términos y exigirán la resolución por la que se reconoce la situación de asimilado a fuera de ordenación para la contratación de los servicios”*, si bien *“cuando no existan redes de infraestructuras (...), el acceso a los servicios básicos se resolverá mediante instalaciones de carácter autónomo y ambientalmente sostenibles”*.

1874 El artículo 183.3 de la LOUA sólo se refería al suelo no urbanizable.

“En suelo rústico, dicha declaración surtirá los efectos de la licencia urbanística exigida por el artículo 25.1.b) de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, y quedará sujeta a la caducidad prevista para las licencias de segregación en la presente Ley”.

1875 Recogido de forma concreta en el artículo 14.1.h de la LOUA según la modificación introducida por el DLA3/2019.

1876 Artículo 132.4 de la LISTA.

1877 *“Dichas parcelas quedan exentas del pago de los costes de urbanización. Las parcelas no edificadas que el Plan Especial no destine a infraestructuras de servicios comunes mantendrán el régimen que les corresponda, quedando exentas del pago de los costes de urbanización, hasta su incorporación, si procede, a la ordenación urbanística”*.

1878 En relación a la CVP, además de señalar sus funciones y composición en línea con el contenido de la Disposición adicional tercera de la LOUA, introduce la novedad de que su composición debe garantizar la *“representación equilibrada entre hombres y mujeres, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género de Andalucía”*. En referencia al informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística, ya se ha comentado que *“se deberá formular con una periodicidad cuatrienal”*.

El cuerpo de Subinspección se crea para funcionarios del subgrupo A2, referido a titulaciones de diplomatura (arquitectura técnica, por ejemplo) extinguidos en la Universidad Española. Las funciones de este cuerpo de funcionarios se conciben como de *“apoyo y asistencia técnica a la inspección*

de ordenación del territorio, urbanismo y de vivienda” lo que sitúa a estos empleados públicos en un nivel claro de dependencia.

1879 Disposición adicional segunda de la LOUA.

1880 *“El procedimiento administrativo para la desafectación, previo deslinde, será el siguiente:*

a) *La Delegación Territorial de la Consejería competente en la materia emitirá informe sobre la procedencia de desafectación, en el que se acredite el cumplimiento de los requisitos antes expuestos, con determinación física del terreno a desafectar.*

b) *Posteriormente, la Delegación Territorial acordará la apertura de un período de información pública, a fin de que, en el plazo máximo de veinte días, las personas interesadas puedan presentar alegaciones.*

c) *Una vez informadas las alegaciones, la persona titular de la Delegación Territorial correspondiente formulará propuesta de resolución que, acompañada del expediente instruido al efecto, será elevada al órgano competente su resolución.*

d) *El plazo para la instrucción del procedimiento de desafectación será de 9 meses desde el inicio del mismo.*

e) *La Consejería competente en materia de Vías Pecuarias deberá regularizar la descripción física y jurídica del inmueble ante el Catastro y el Registro de la Propiedad.*

La resolución de desafectación será título suficiente para acreditar ante el Catastro Inmobiliario el cambio de naturaleza del inmueble y, en su caso, titularidad. Del mismo modo, constituirá título para la inscripción en el Registro de la Propiedad en los términos establecidos en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria.

f) *La resolución de desafectación deberá ser comunicada por la Consejería competente en materia de Vías Pecuarias a la Consejería con competencias en materia de Patrimonio para su toma de razón en el Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad*

Autónoma, con remisión de los datos registrales y catastrales que permitan la identificación y localización de los terrenos desafectados, los cuales serán adscritos por la Consejería con competencia en materia de Patrimonio a la Consejería que resulte más adecuada en función de la naturaleza, características y situación de los terrenos desafectados”.

1881 *“a) Formulará unas Normas Directoras sobre el glosario de términos técnicos de uso en los instrumentos de ordenación, a fin de facilitar la comprensión unívoca de la terminología territorial y urbanística.*

b) *Formulará unas Normas Directoras sobre normalización de la documentación electrónica de los documentos de planeamiento, con objeto de unificar la estructura, codificación, nomenclatura y leyendas a utilizar en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.*

c) *Mantendrá una plataforma para la tramitación electrónica de los documentos de planeamiento.*

d) *Publicará en su sitio web la documentación técnica y administrativa de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuya aprobación definitiva sea de su competencia”*.

1882 *“a) La licencia correspondiente, acto que acredite el control previo municipal o alternativamente, si se trata de obras que conforme a esta ley estén sólo sujetas a declaración responsable, acreditación de que se ha presentado tal declaración.*

b) *Certificación expedida por técnico competente que acredite el ajuste de la descripción de la obra al proyecto objeto de la licencia o a lo manifestado en la declaración responsable.*

c) *Las coordenadas de la superficie ocupada por la edificación o instalación”*.

1883 *“a) Si no se hizo antes declaración de obra nueva en construcción, los documentos referidos en la letra a) del apartado anterior.*

b) *Licencia de ocupación o utilización, o bien la acreditación de que se ha presentado declaración responsable de ocupación o utilización o, en su caso, cambio de uso.*

c) *Certificación expedida por técnico competente que acredite la finalización de la obra conforme a lo autorizado y declarado”*.



ABREVIATURAS

Regulación de la Ordenación
Territorial y el Urbanismo

AFO. Asimilado a fuera de ordenación.
 AIA. Actuación de Interés Autonómico.
 AIOT. Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio.
 AM. Aprovechamiento medio.
 AO. Aprovechamiento Objetivo (también aprovechamiento real).
 APR. Aprovechamiento Preexistente.
 AR. Área de reparto.
 AS. Aprovechamiento Subjetivo (también aprovechamiento susceptible de adquisición).
 AUE. Agenda Urbana Española. Marzo 2018.

C.P.. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
 CA. Comunidad Autónoma.
 CDR. Comité de Regiones de la UE.
 CE. Constitución Española de 1978.
 CEMAT. Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio.
 CP. Comunicación Previa.
 CPV. Comisión Provincial de Valoraciones.
 CT. Catálogo.
 CTE. Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

DA2/2012. Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regulaba el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
 DLA3/2019. Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
 DR. Declaración responsable.

EAA. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
 EAE. Evaluación Ambiental Estratégica.
 ECO/805/2003. Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.
 ED. Estudio de Detalle.
 EIA. Evaluación de Impacto Ambiental.
 EO. Estudio de Ordenación.

FO. Fuera de ordenación.

GICA. Ley Andaluza 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental.

HRD. Hábitat Rural Diseminado.

IEE. Informe de Evaluación de Edificios.
 ITE. Inspección Técnica de Edificios.

LALA. Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
 LBEL. Ley Andaluza 7/1999, de 23 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.
 LBRL. Ley 7/1985 Reguladora Bases de Régimen Local.
 LEA. Ley Estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
 LEF. Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa.

LH. Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria.
 LISTA. Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.
 LOE. Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
 LOTA. Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
 LOUA. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, sobre Ordenación Urbanística de Andalucía.
 LPACAP. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
 LPH. Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal.
 LPHA. Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.
 LPHE. Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
 LRJSP. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
 LRRR. Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
 LS08. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.
 LS56. Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
 LS76. Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
 LS92. Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
 LS98. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
 LUSA. Borrador de la Ley sobre la Actividad Urbanística Sostenible de Andalucía (mayo 2018).

ND. Normas Directoras (de la ordenación urbanística).
 NR. Núcleo Rural.

ODM. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas.
 OME. Ordenanzas Municipales de Edificación.
 OMU. Ordenanzas Municipales de Urbanización.

PAA. Proyecto de Actuación Autonómica.
 PAU. Programa de Actuación Urbanística.
 PBOM. Plan Básico de Ordenación Municipal.
 PGOM. Plan General de Ordenación Municipal.
 PGOU. Plan General de Ordenación Urbanística.
 PE. Plan Especial.
 PEM. Presupuesto de Ejecución Material.
 PIOT. Planes con Incidencia en la Ordenación de Territorio.
 PMI. Plan Municipal de Inspección.
 POI. Plan de Ordenación Intermunicipal.
 POO. Proyecto de Obras Ordinarias.
 PORN. Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.
 POTA. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre. Publicado en el BOJA de 29 de diciembre de 2006. Figura clave de ordenación territorial prevista por la LISTA.
 POTSUB. Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional.
 POU. Plan de Ordenación Urbana.

PPO. Plan Parcial de Ordenación.
PPS. Patrimonio Público de Suelo.
PRI. Plan de Reforma Interior.
PS. Plan de Sectorización.
PU. Proyecto de Urbanización.

RBEL. Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.
RD1093/1997. Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.
RDU. Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Disciplina urbanística.
RDU. Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
REF. Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.
REFRMS. Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares.
RGU. Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.
RMSER. Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas.
RP. Reparcelación o Proyecto de Reparcelación.
RPU. Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico.
RSCL. Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
RVLS. Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo.

STC. Sentencia del Tribunal Constitucional
STC97. Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997.
STS. Sentencia del Tribunal Supremo.

TAU. Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico.
TRLSRU. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

UE. Unión Europea.

